Groupe d'étude des pêches de l'Atlantique

Task Force on Atlantic Fisheries

Naviguer dans la tourmente

Une nouvelle politique pour les pêches de l'Atlantique

Rapport du Groupe d'étude des pêches de l'Atlantique

Michael J.L. Kirby, président

Décembre 1982

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1983

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste au:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9

N° de catalogue CP32-43/1983F
ISBN 0-660-91029-2

Canada: $10.00
à l'étranger: $12.00

Prix sujet à changement sans avis préalable

Table des matières

Préface iii

Remerciements v

Recommandations vii

I Toile de fond

1. Introduction 3
2. Le profil des pêches de l'Atlantique 7
3. Mythes et réalités 33

II Situation de l'industrie

4. La situation économique des pêcheurs, de leurs familles, de leurs villages et de leurs entreprises 49
5. La situation économique du secteur de la transformation 83
6. Marchés et commercialisation 131

III Objectifs et problèmes fondamentaux

7. Les objectifs de la politique des pêches de l'Atlantique 197
8. Problèmes fondamentaux et recommandations: vue d'ensemble 205

IV Problèmes et recommandations

9. Questions internationales 213
10. Le secteur de la récolte 223
11. Les usines à court de matière première 249
12. L'exploitation du stock de morue du nord 259
13. Les pêches du Nord 267
14. La qualité 275
15. Le marché portuaire 285
16. Améliorer la rentabilité des usines de transformation du poisson 293
17. Commercialisation 311
18. Les revenus des pêcheurs 333
19. Aide financière 345
20. La flotte de senneurs à hareng 357
21. Venir à bout des divergences de vue: consultation et prise de décisions 365

V En route vers l'avenir

22. Coût de la mise en œuvre des recommandations 373
23. Le profil futur des pêches de l'Atlantique 379

Annexes

1. Mandat 389
2. Glossaire 391

Sigles 394

3. Mémoires présentés au Groupe d'étude 395
4. Consultations du Groupe d'étude 399
5. Documents de travail du Groupe d'étude 405

Préface

Car tout finit par retourner à la mer,
à Océanos, le fleuve circulaire,
semblable au flot ininterrompu du temps,
le commencement et la fin.

Derniers mots de The Sea Around Us
de Rachel Carson

Pour toutes sortes de raisons personnelles, la mer et ceux qui sont engagés dans les pêches de l'Atlantique occupent depuis longtemps une place spéciale dans le cœur des membres du Groupe d'étude. Nous avons tous été ravis d'avoir ainsi l'occasion de «retourner à la mer».

La mer tient également une grande place dans l'âme et la vie canadiennes. D'ailleurs, vu la géographie du Canada, elle est assurée de conserver son importance pour les Canadiens, en raison du potentiel économique des richesses qu'elle renferme en son sein.

Notre attachement personnel à la région et le rôle déterminant qu'y joue la pêche sur le plan économique se sont combinés pour rendre notre travail à la fois stimulant et riche en satisfactions. Nous y avons pris beaucoup de plaisir.

Bien que le rapport porte le nom du président, qui en endosse toutes les recommandations, le Groupe d'étude n'aurait pu mener à bien sa mission sans l'aide d'un grand nombre de personnes bien informées que la situation des pêches de l'Atlantique préoccupe. Nous les remercions plus loin de leur dévouement, de manière expresse.

Le Groupe d'étude lui-même comptait douze membres, le président compris: Roy Atkinson, Bruce Little, David McD. Mann, Arthur W. May, le révérend Desmond McGrath, Peter J. Nicholson, David E. Paterson, Victor Rabinovitch, Richard Roberts, Paul Sutherland et Betty Yolkouskie. C'est à eux que revient le mérite d'avoir exécuté cette étude de l'industrie de la pêche de l'Atlantique dans un délai impossible de neuf mois.

Pourquoi une telle hâte? Parce que la pêche, qu'on la considère sous l'angle économique ou social, est en sérieuses difficultés. Bien des choses doivent y changer, et le plus rapidement possible, si l'on veut qu'elle survive.

Et elle se doit de survivre, car elle représente beaucoup pour les habitants des provinces atlantiques. Elle constitue le mode de vie de centaines de villages, le gagne-pain de milliers de personnes.

Une industrie si intimement mêlée au tissu social et économique d'une région ne peut qu'être d'une extrême complexité. C'est ce qui faisait de notre travail un véritable défi. Nous avons multiplié les consultations et nous avons débattu, avec animation, de toutes ces questions vitales pour les pêcheurs de l'Atlantique, avant de nous mettre finalement d'accord sur les solutions à proposer.

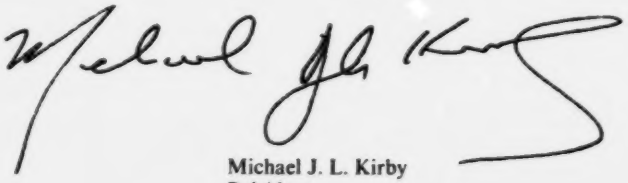
Si elles sont adoptées, nos recommandations, croyons-nous, modifieront radicalement la situation des pêches de l'Atlantique et demanderont un effort d'adaptation considérable de la part de tous ceux qui se livrent à cette activité. C'est pourquoi, nous le savons, elles ne plairont pas à tous et provoqueront une controverse. Il ne peut en être autrement. Les divergences d'opinion, lorsqu'elles sont réfléchies, et les débats constructifs font partie de la démarche d'une société ouverte qui cherche des solutions, à la fois humaines et pratiques, aux problèmes sociaux et économiques qu'elle rencontre.

Notre rapport et nos recommandations s'efforcent de résoudre les grandes difficultés de l'industrie de la pêche. Avant de tirer nos conclusions, nous avons, croyons-nous, considéré sans préjugés toutes les opinions largement répandues qui ont été portées à notre attention. Nous espérons que nos recommandations seront accueillies avec la même ouverture d'esprit par les lecteurs et par ceux qui devront décider de la suite à leur donner.

L'état actuel des pêches de l'Atlantique exige que tous ceux qui y sont engagés unissent leurs efforts pour remettre l'industrie sur une voie qui la conduise à la viabilité économique. Ceux d'entre nous qui ont étudié de près la question sont persuadés que les pêches ont un avenir prometteur, à condition de mettre fin à l'esprit de clocher et à l'antagonisme qui ont fait échouer presque tous les efforts de coopération tentés jusqu'à ce jour.

Cependant, la loi, les règlements ou les politiques gouvernementales ne réussiront pas, seuls, à transformer des attitudes, à changer des traditions et à créer le sentiment d'un but commun. Ces résultats ne peuvent être obtenus que si tous ceux qui sont engagés dans la pêche décident de changer leur façon d'agir pour travailler ensemble au bien commun.

C'est à eux — pêcheurs, ouvriers d'usine, directeurs et propriétaires de sociétés, ministres et fonctionnaires fédéraux ou provinciaux — que nous dédions ce rapport. En vérité, l'avenir de l'industrie de la pêche et, à bien des égards, celui de la région de l'Atlantique est dans leurs mains. Puissent-ils réussir à l'assurer.



Michael J. L. Kirby
Président
Novembre 1982

Remerciements

Le Groupe d'étude remercie tout particulièrement son secrétaire Michael Calcutt, ainsi que les collaborateurs suivants pour l'aide considérable qu'ils ont apportée: Ron Bulmer, Kieth Brickley, Nilo Cachero, Gordon Cummings, Tom Eisenhauer, Cheryl Fraser, Robert Green, Joshua John, Jim Jones, Ann Kern, Cliff Levelton, Robert MacKay, Gordon Neal, Scott Parsons, Gilles Quirouette et le personnel de l'Imprimerie du gouvernement canadien, Gordon Slade et Mary Zamparo. Kathryn Randle et Joe Gough ont fourni des services de rédaction. Le Centre du Français d'Ottawa s'est chargé de la traduction du texte en langue française et en a supervisé la publication.

Le Groupe d'étude a eu la chance de compter les personnes suivantes parmi son personnel de soutien à Ottawa, Halifax et St. John's: Donna Stebbing, Donna Wren, Cora Crossman, Sheila Borge, Joanne Diraimo, Mary Lynn Olive, Gary Comrie et Patricia Elliott, de même que Katie Innes et Yvonne Rochon au Bureau des relations fédérales-provinciales. La Division de l'administration et des finances du Bureau du Conseil privé nous a également prêté un excellent concours.

Le Groupe d'étude tient à exprimer sa reconnaissance à beaucoup d'autres personnes encore qui lui ont, à l'occasion, apporté aide et conseils: Rollie Blanchard, R. M. Bond, Tony Campbell, Jean Chabot, Cleo Cormier, Len Cowley, Dick Crouter, Nancy Dale, Tom Donahue, Fern Doucet, Larry Doucet, Diane Dufour, Eric Dunne, Clar Fisher, Gary Fletcher, Gemma Giovannini, Joe Godin, Mark Hemphill, Peter Hood, Tim Hsu, Jean Laperrière, Marcel Lebeau, Barry Muir, Joanne McLeod, Bill MacKenzie, Julian Rance, Tom Shenstone, Carl Sollows, Bob Verge, Gary Vernon, Ed Walker, Tom Wise et Gillian Wogin.

Plusieurs entreprises, de même que des particuliers, nous ont en outre aidés dans notre étude de la situation économique et commerciale des pêcheurs et des producteurs. Mentionnons, entre autres: Woods Gordon, conseillers en gestion, The New-Lantic Group, Thorne Stevenson Kellogg, Touche Ross, Leonard and Partners, Charles Steinberg, Michael Gardner de Gardner Pinfold and Associates et Tom Poetschke, anciennement de ABT Associates Ltd. Nous prions ceux que nous aurions oubliés de bien vouloir accepter nos excuses.

Nous voulons également remercier les nombreux dirigeants et membres des organisations de pêcheurs et de producteurs, ainsi que les fonctionnaires fédéraux et provinciaux que nous avons consultés. Ils ont pris la peine, malgré leurs horaires chargés, de nous rencontrer, de nous fournir des renseignements, de nous faire des suggestions, d'étudier les questions que nous soulevions et de nous écrire à leur sujet.

Les lettres que nous avons reçues des pêcheurs et d'autres personnes concernées nous ont été utiles. Les mille pêcheurs qui ont pris de deux à quatre heures de leur temps pour participer à notre enquête sur leur revenu et leurs dépenses ont considérablement facilité notre tâche, de même que les fonctionnaires du ministère des Pêches et Océans, qui ont mené les interviews. Nous remercions encore les nombreuses personnes engagées dans le traitement du poisson qui ont fourni les renseignements qu'exigeait l'étude exécutée par Woods Gordon pour notre compte.

Toutes ces personnes que nous avons rencontrées, qui nous ont écrit, téléphoné ou qui ont participé à nos enquêtes, n'accepteront pas forcément l'ensemble de nos conclusions et, bien entendu, elles n'en portent aucunement la responsabilité. Nous espérons toutefois qu'elles ne regretteront pas de nous avoir consacré de leur temps.

En terminant, nous voudrions rendre un hommage particulier au regretté Kjell Henriksen, dont la mort prématurée a durement frappé l'industrie de la pêche. Sa sagesse, son bon sens et son courage ont été précieux pour le Groupe d'étude.

Recommandations

Voici, *rangés par ordre de priorité*, les objectifs de la politique des pêches de l'Atlantique:

Objectif n°1: L'industrie des pêches de l'Atlantique doit avoir une viabilité économique constante, si par viabilité on entend une aptitude à surmonter des périodes de ralentissement des affaires avec un taux de faillite normal et sans aide du gouvernement.

Objectif n°2: L'emploi dans l'industrie des pêches de l'Atlantique doit être maximisé, avec comme contrainte d'assurer que les personnes occupées perçoivent un revenu raisonnable de leur occupation dans le secteur de la pêche, comprenant les transferts de revenus rattachés à ce secteur.

Objectif n°3: La pêche et la transformation du poisson, à l'intérieur de la zone canadienne de 200 milles, doivent être effectuées par des Canadiens pour des entreprises de propriété canadienne partout où cela est conforme aux objectifs n^os 1 et 2 et aux obligations des traités internationaux ratifiés par le Canada. (p. 198)*

Le Groupe d'étude formule, en outre, les 57 recommandations suivantes.

Chapitre 9 Questions internationales

1. Attribuer aux navires étrangers certaines ressources non excédentaires dans le cadre d'accords pour l'exercice réciproque de droits de pêche au-delà des frontières nationales (avec le Groenland, par exemple, dans le détroit de Davis). (p. 217)

2. Attribuer certaines des ressources qui excèdent actuellement la capacité de récolte du Canada (le calmar, par exemple) et une quantité déterminée de ressources non excédentaires (comme la morue), de préférence aux pays qui ont avec le Canada des relations satisfaisantes dans le domaine des pêches (y compris le commerce et la protection des espèces). L'attribution de ressources non excédentaires, conçues comme récompense d'une conduite satisfaisante, doit se faire après coup, durant une année ultérieure, et non pas avant, à titre d'incitation. Le gouvernement doit surtout se garder d'échanger l'attribution de quotas touchant des espèces non excédentaires contre l'assurance d'un accès aux marchés du pays étranger. (p. 217)

---

*Les numéros entre parenthèses renvoient aux pages du rapport où se trouvent les recommandations.

3. Accorder une importance primordiale à la poursuite de négociations multilatérales dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), en vue d'obtenir l'abaissement des barrières douanières et non douanières qui entravent le commerce des produits de pêche canadiens. (p. 218)

4. Permettre aux exploitants étrangers et canadiens de former des co-entreprises si c'est nécessaire — c'est-à-dire, si les problèmes de financement, de commercialisation et d'accès aux ressources ne peuvent avoir de solutions canadiennes — et à condition que l'Agence d'examen de l'investissement étranger établisse des modalités qui conviennent à l'industrie des pêches. Par exemple, l'AEIÉ veillera à ce que les projets qu'elle examine ne prévoient pas l'exportation de produits très peu traités, exportation qui réduirait la vente de produits canadiens à valeur ajoutée. (p. 218)

5. Autoriser la vente directe de produits de pêche aux navires étrangers, en mer (pêcheurs vendant eux-mêmes leurs prises) ou à quai (producteurs vendant des produits très peu traités), uniquement dans des circonstances précises, bien définies. L'autorisation de vendre en mer ne devrait être accordée que lorsque la capacité canadienne de traitement est insuffisante ou lorsqu'il n'y a pas d'acheteur canadien pour la quantité disponible de poisson au prix négocié, ou au prix intérieur généralement reconnu par les pêcheurs et les producteurs. Les ventes à quai ne devraient être permises que lorsque les producteurs canadiens auront ajouté suffisamment de valeur au produit. Il faudra donc définir, en fonction de ce principe, les formes particulières de produits dont la vente sera autorisée. (p. 218)

Chapitre 10
Le secteur de la récolte

6. Poursuivre et améliorer le processus entamé en 1981 par le ministère des Pêches et Océans pour classer les pêcheurs en deux catégories (à plein temps et à temps partiel) dans le but d'élaborer des politiques et des programmes adaptés à chaque groupe. (p. 239)

7. Pour la délivrance des permis, adopter les principes suivants: a) le permis accorderait au pêcheur un droit de quasi-propriété (permis lié au pêcheur et non au navire); b) le permis fixerait une limite aux prises (il s'agit du «contingent d'entreprise» ou du «permis à contingent individuel») ou à la capacité du navire et des engins de pêche (il s'agit, comme on l'appelle parfois, du permis «d'effort de pêche», en usage, actuellement, pour la pêche du homard, par exemple); c) le permis serait divisible et transférable (on pourrait le vendre ou l'échanger), sous certaines conditions, et le transfert serait contrôlé par un organisme quasi judiciaire (p. 239)

8. Créer l'Office d'examen des permis des pêches de l'Atlantique, organisme quasi judiciaire d'examen et d'appel dont la compétence engloberait le système actuel d'autorisation ainsi que les contingents d'entreprise et les permis à contingent individuel. (p. 239)

9. Redonner au gouvernement fédéral son rôle plénier dans l'administration des pêches du golfe du Saint-Laurent en lui faisant assumer toutes ses responsabilités en ce qui a trait à la délivrance des permis et aux autres aspects de la gestion des pêches maritimes du Québec. (p. 239)

Chapitre 11
Les usines à court de matière première

10. Établir des quotas de poisson à livrer aux usines à court de matière première durant la morte-saison. L'approvisionnement serait assuré par une société de pêche ou un consortium qui s'autofinancerait. Le rôle du gouvernement se limiterait à attribuer un quota de prises. En 1987, les navires canadiens seraient les seuls à pouvoir capturer les contingents fixés. (p. 255)

11. Pour les besoins du programme, on considérerait comme à court de matière première une usine qui répond aux critères suivants:

    a) son approvisionnement principal est assuré par des navires inférieurs à 65 pieds;

    b) le rapport entre la production de l'usine durant ses six mois de rendement maximum et sa production durant le reste de l'année est supérieur à un seuil établi (par exemple, à un rapport de 5 à 1);

    c) l'usine a, depuis le 1er novembre 1982, un système de congélation par plaques et une installation frigorifique, et peut, moyennant des modifications mineures, fonctionner en hiver.

    On recommande que les contingents spéciaux pour usines sous-exploitées soient, de préférence, bien que non exclusivement, destinés, avec droit de première offre, aux usines admissibles situées près des stocks de morue du nord, sur la côte est de Terre-Neuve (c'est-à-dire sur le littoral des zones 2, 3K et 3L de l'OPANO). Le reste, auquel s'ajouterait tout ce que refuseront les usines de la côte est, serait mis, avec droit de première offre, à la disposition des entreprises des autres régions. Tout contingent restant, pour lequel aucun droit de première offre n'aurait été exercé, serait mis à la disposition des producteurs de la côte atlantique, par voie de soumission. (p. 255)

Chapitre 12 L'exploitation du stock de morue du nord

12. D'ici 1987, répartir le quota canadien de morue du nord de la façon suivante, approximativement (la répartition initiale de 1982 est indiquée à des fins de comparaison):

	1982	1987
1. Flottilles côtières	120 000 t	145 000 t
2. Flottilles de chalutiers[1]	87 250	145 000
3. Usines à court de matière première	5 250	50 000
4. Navires utilisant d'autres engins de pêche fixes ou mobiles[2]	2 500	40 000
	215 000 t	380 000 t

[1] Navires de plus de cent pieds

[2] En 1982: navires de 65 à 100 pieds et en 1987: ces derniers, plus les nouveaux palangriers de type scandinave.

Note: Les quotas recommandés pour 1987 sont indicatifs seulement. La projection de 380 000 t pour le contingent canadien doit évidemment être calculée avec plus de précision. De ce fait et en raison de l'évolution de la politique de contingentement, établie de concert avec l'industrie, la répartition proposée subira des modifications. (p. 264)

13. Par l'intermédiaire du ministère des Pêches et Océans, mener une analyse économique pour déterminer s'il serait possible et rentable de congeler une partie de la récolte côtière estivale de morue du nord pour la traiter après la saison de pêche. (p. 264)

Chapitre 13 Les pêches du Nord

14. Les gouvernements du Canada, du Québec, et de Terre-Neuve et Labrador doivent prendre conscience de la nécessité de mettre en œuvre des actions coordonnées visant à améliorer la situation socio-économique de la région côtière au nord du 50° de latitude, et chercher des moyens leur permettant de combiner leurs efforts dans ce sens. La coordination de ces actions relèverait du Département d'État au Développement économique et régional. (p. 272)

15. La Loi sur le poisson salé doit être modifiée pour permettre à l'Office canadien du poisson salé (OCPS) d'acheter, traiter et commercialiser le poisson et les produits de la pêche, en plus du poisson salé, dans la partie de la Grande péninsule de Terre-Neuve située au nord du 50° de latitude, ainsi qu'au Labrador et dans

la Basse Côte Nord. L'OCPS pourrait notamment acheter et exploiter des usines, comme celle qu'il a prise en charge durant l'été de 1982 à St Anthony, sans toutefois s'arroger le monopole de l'achat, de la transformation ou de la vente du poisson frais dans cette région. (p. 272)

Chapitre 14
La qualité

16. Appliquer simultanément, après une période d'essai d'un an, le tri à quai du poisson débarqué et le classement des produits finis, ce dernier étant utilisé, en même temps que la fixation des degrés de qualité et l'étiquetage, comme instrument de stratégie commerciale. (p. 281)

17. Par des mesures législatives fédérales, rendre obligatoires, avec certaines exceptions d'ordre pratique, la saignée, l'éviscération, la mise en glace et le lavage, en mer, du poisson de fond; simultanément, des lois provinciales concordantes devraient être appliquées pour les ventes à quai. (p. 281)

18. Élaborer un plan détaillé de développement des infrastructures pour chaque communauté villageoise considérée, afin de favoriser l'amélioration de la qualité. Ce plan prévoirait, en particulier, des installations adéquates pour la fabrication de la glace. (p. 281)

19. Prendre en considération, dans le programme de primes de production destinées aux pêcheurs (voir chapitre 18, recommandation 40), les aspects relatifs à la qualité. (p. 281)

20. Élaborer un programme détaillé de sensibilisation à la qualité pour que, d'ici trois ans, tous les partenaires de l'industrie aient reçu une formation en règle sur les principes, les avantages et les méthodes de traitement du poisson, vu comme un aliment. (p. 281)

21. Imposer, universellement, un maillage limite de 130 mm pour la pêche au chalut, et encourager la pêche à la ligne et à l'hameçon au lieu de la pêche aux filets maillants et aux trappes. (p. 281)

Chapitre 15
Le marché portuaire

22. Les producteurs devraient établir une échelle de prix fondée sur la qualité du poisson débarqué; les cas où cette échelle ne s'appliquerait pas devraient être rendus publics. (p. 289)

23. Les gouvernements provinciaux qui n'ont pas encore adopté de loi concernant la négociation collective pour les pêcheurs côtiers devraient le faire. Le gouvernement fédéral devrait appuyer cette négociation collective sous toutes ses formes, en la prévoyant explicitement dans son projet de loi sur la concurrence. (p. 289)

24. Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient étudier les avantages que présenteraient des commissions de médiation ou une administration des marchés portuaires, ou encore d'autres institutions capables d'améliorer l'organisation et l'efficacité de ces marchés. (p. 289)

Chapitre 16
Améliorer la rentabilité des usines de transformation du poisson

25. Les gouvernements provinciaux devraient avoir comme premier souci d'améliorer les compétences des directeurs et des contremaîtres d'usines, au moyen de programmes de formation professionelle, technique et commerciale. Il faudrait s'efforcer de donner des carrières dans l'industrie de la pêche, une image professionnelle et s'assurer que les programmes d'éducation destinés aux responsables des entreprises ont une orientation pratique et des exigences élevées. (p. 307)

26. Le gouvernement fédéral devrait continuer, dans le cadre de ses programmes d'aide au développement régional destinés à l'industrie de transformation du poisson, à favoriser la rentabilisation des immobilisations actuelles plutôt que l'expansion et la construction d'usines. Il devrait soutenir les investissements destinés à accroître la productivité et les rendements. (p. 308)

27. La Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration, dans le cadre de son programme de formation de la main-d'œuvre, devrait fournir une aide qui suffise à inciter les ouvriers à acquérir les connaissances qu'exige leur travail dans les usines de transformation, jusqu'à ce que les entreprises aient les moyens financiers d'assumer elles-mêmes pleinement cette responsabilité. (p. 308)

28. Le gouvernement fédéral ne devrait dorénavant accorder une aide financière que si l'entreprise accepte, au préalable, de soumettre sa productivité à une étude et donne son accord à un programme de redressement. (p. 308)

29. Les producteurs de poisson et le gouvernement fédéral devraient étudier toutes les possibilités de stimuler la recherche et le développement dans l'industrie de la pêche, et s'efforcer d'y faire participer des organismes tels que le Conseil national de recherches. (p. 308)

30. Les entreprises de transformation devraient adopter des méthodes communes de comptabilité industrielle et financière, de façon qu'on puisse comparer les résultats dans l'ensemble de l'industrie et établir des normes de rendement applicables à toutes les usines. Le gouvernement fédéral devrait être disposé à aider financièrement les entreprises à mettre au point ces méthodes et ces normes. (p. 308)

31. La compilation et l'analyse des états financiers des entreprises, commencées pour le Groupe d'étude, devraient être faites chaque année, grâce à la coopération du Conseil canadien des pêcheries et du ministère des Pêches et Océans. Les gouvernements fédéral et provinciaux et l'industrie de transformation devraient assumer ensemble les frais de cette compilation. (p. 308)

Chapitre 17
Commercialisation

32. Obliger les producteurs de poisson de fond et de hareng de l'Atlantique ainsi que les exportateurs de poissons entiers ou parés à obtenir un permis s'ils veulent vendre leurs produits à des pays étrangers et à d'autres provinces. (p. 326)

33. Une fois établies les normes de classement selon la qualité, exiger que les détenteurs de permis classent les produits qu'ils vendent à d'autres pays ou provinces. (p. 326)

34. Mettre sur pied une Commission de commercialisation des pêches de l'Atlantique. Cette Commission, à son tour, formerait, pour commencer, trois offices de commercialisation des produits de la pêche: un pour le poisson de fond frais et congelé, un autre pour le poisson de fond salé et séché et un troisième pour le hareng. (p. 326)

35. Chaque détenteur de permis d'exportation deviendrait automatiquement membre de l'office de commercialisation approprié. Chacun de ces offices serait doté d'un comité exécutif composé des exportateurs ou des consortiums d'exportateurs qui interviennent pour plus d'un pourcentage déterminé dans les ventes (disons 10 %). Le président serait choisi par le gouvernement fédéral à partir d'une courte liste de candidats présentée par les membres de l'office. Il incomberait à chaque office:

    a) d'entreprendre les analyses et les démarches nécessaires à l'établissement des stratégies commerciales et des priorités de développement du marché pour leurs produits respectifs;

    b) de déceler les possibilités de débouchés et de ventes qui ne peuvent être aisément repérées par chacun des membres de l'office, puis d'encourager ces derniers à exploiter ces marchés éventuels et de coordonner leurs actions;

    c) de planifier et d'entreprendre une promotion générique;

d) de faire des recommandations au ministre des Pêches et Océans sur tout ce qui a trait au classement des produits finis, notamment à l'établissement des normes, à leur application (sanctions), à l'étiquetage, ainsi qu'aux conditions de rapport à remplir;

e) de présenter des recommandations au ministre des Pêches et Océans sur les conditions et les normes d'admissibilité qui peuvent avoir trait aux permis d'exportation des produits dont s'occupe l'office;

f) de rédiger des rapports et de faire des recommandations au ministre des Pêches et Océans i) à propos des incidences de la stratégie commerciale sur les normes de classement des produits finis et sur le plan de promotion, et ii) au sujet des répercussions de la stratégie commerciale sur la manutention du poisson dans les usines, sur les normes du tri à quai ainsi que sur les politiques et règlements relatifs à la gestion des pêches. (p. 326)

36. La Commission de commercialisation des pêches de l'Atlantique (CCPA) devrait être composée de membres des offices de commercialisation des produits, de fonctionnaires des gouvernements provinciaux et fédéral ainsi que de représentants des organisations de pêcheurs et de producteurs. Le gouvernement fédéral en nommerait le président à partir d'une courte liste de candidats présentée par les membres de la Commission. Le comité exécutif de cette dernière serait composé d'environ dix membres comprenant les présidents des offices de commercialisation et des représentants, élus annuellement, des autres groupes membres de la Commission. La CCPA serait dotée d'un secrétariat, dirigé par un directeur administratif. Elle exercerait les fonctions suivantes:

a) fournir des services de soutien administratif et de recherche aux offices de commercialisation des produits;

b) coordonner le travail des différents offices de commercialisation des produits, en particulier lorsque les stratégies commerciales entrent en conflit;

c) conseiller le ministre des Pêches et Océans sur les mesures que devraient prévoir les politiques de développement et de gestion des pêches pour permettre une commercialisation plus efficace;

d) en se fondant sur les propositions de promotion générique faites par les offices de commercialisation des produits, suggérer au gouvernement un taux de taxe (par produit) à prélever sur les produits canadiens et sur les produits importés concurrents, de manière à financer le programme de promotion;

e) s'efforcer d'obtenir l'assistance des provinces pour la promotion générique et coordonner l'aide obtenue des différents paliers de gouvernement;

f) attribuer des fonds de promotion aux offices de commercialisation des produits;

g) conseiller le ministre des Pêches et Océans sur l'opportunité et les conditions de tout projet de vente directe (en mer ou à quai) aux navires de pêche étrangers et faire les arrangements nécessaires dans le cas des ventes directes dont le ministre aurait chargé la Commission de s'occuper. (p. 327)

37. Doter, par voie législative, la Commission de commercialisation des pêches de l'Atlantique de la personnalité morale et des pouvoirs dont elle a besoin pour exercer ses fonctions. (p. 327)

38. Affecter des fonds fédéraux à la réalisation, en Amérique du Nord et en Europe, d'une campagne de promotion générique des produits de poisson de fond et de hareng de l'Atlantique, campagne menée sur une période de cinq ans, par les

offices de commercialisation des produits. Les crédits fédéraux, en dollars de 1982 (à pouvoir d'achat constant), seraient de 25 millions de dollars, répartis sur cinq ans. Par la suite, ils reviendraient à leur niveau actuel, qui est d'environ 400 000 dollars. La taxe proposée dans la recommandation 36 d remplacerait les fonds fédéraux, à mesure que les entreprises des producteurs deviendraient plus rentables. Durant les cinq premières années au moins, les provinces atlantiques seront invitées à fournir leur part et à s'assurer que leurs activités de promotion s'harmonisent avec les plans de la Commission. (p. 327)

39. Affecter, au maximum, 25 millions de dollars à la composante *aliments* du Programme de développement des marchés d'exportation (PDME), cette somme devant servir aux exportateurs de poisson de fond et de hareng de l'Atlantique. Ces fonds devraient être considérés comme une «subvention d'incitation» et n'être accordés que si l'industrie met au point des programmes satisfaisants de promotion et de commercialisation. Ces fonds pourraient être récupérables à 80 % grâce au processus habituel de remboursement du PDME. Les crédits seraient dépensés sur une période de huit ans pour aider les exportateurs de poisson de fond et de hareng à diversifier leurs marchés et à améliorer leurs capacités de commercialisation. (p. 327)

Chapitre 18
Les revenus des pêcheurs

40. Créer un système de «primes de production» pour rehausser le revenu des pêcheurs qui adopteraient des habitudes de pêche adéquates. Grâce à ce système, ces derniers auraient droit à des crédits en espèces, payables durant la morte-saison et basés sur la valeur brute de leurs prises, la qualité du poisson, la saison de pêche ou le type d'engin utilisé. Financé par le gouvernement fédéral, le système serait mis à l'essai pendant la saison de pêche de 1985. (p. 341)

41. Créer un programme de stabilisation du revenu brut pour atténuer les grandes fluctuations des gains individuels sur une période de cinq ans. Ce programme exigerait la participation de tous les pêcheurs et serait financé par leurs cotisations et par des fonds fédéraux. Une analyse détaillée devrait permettre de mettre le programme à l'essai en 1985. (p. 341)

42. À court terme, comme mesure de transition, nous proposons que la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada modifie le règlement relatif à l'assurance-chômage versée aux pêcheurs, afin que leurs prestations soient basées sur les dix meilleures semaines de pêche lorsqu'ils pêchent pendant au moins quinze semaines.

    D'autres changements seraient également nécessaires: a) redéfinir la «saison de pêche» pour que les personnes qui pêchent pendant l'hiver seulement aient droit aux prestations; b) restreindre les conditions d'admission au régime d'assurance-chômage pour que les personnes qui ont pêché moins de six semaines n'aient pas droit aux prestations en vertu du programme destiné aux pêcheurs; c) réviser le règlement afin de permettre la construction de navires, pour usage commercial personnel, pendant la période d'indemnisation. Les règles qui déterminent la rémunération assurable nette des capitaines doivent également être revues. (p. 341)

43. Prévoir, dans le règlement relatif aux prestations d'assurance-chômage versées aux pêcheurs autonomes, une disposition limitative fixant le terme du programme au 1er avril 1988, pourvu qu'il soit remplacé, avec l'accord général des partenaires de l'industrie, par un système de primes de production (recommandation 40) et un programme de stabilisation des revenus (recommandation 41). (p. 341)

44. Il faut continuer de recueillir des informations sur la situation économique des particuliers, des familles, des petites entreprises et des communautés villageoises engagés dans des activités de pêche. Des enquêtes, semblables à celle que nous avons faite, sur les revenus et dépenses des familles de pêcheurs devraient être menées de façon régulière. De plus, des analyses similaires sur la situation des employés des usines de transformation du poisson seraient nécessaires. Les informations recueillies par le ministère des Pêches et Océans sur les coûts et bénéfices des entreprises devraient être rassemblées sous forme de statistiques pour l'ensemble de la région de l'Atlantique; il faudrait également réunir d'autres renseignements sur les coûts entraînés par le financement des navires et le remboursement des prêts. Les données rassemblées par le Groupe d'étude sur les villages de pêcheurs devraient être complétées et mises à jour. L'établissement de ces statistiques est nécessaire, car celles-ci permettent d'évaluer la situation de l'industrie et de faire des études micro et macro-économiques qui facilitent l'élaboration des lignes de conduite futures. (p. 341)

Chapitre 19
Aide financière

45. Ne pas créer un nouveau programme général d'aide financière pour les pêcheurs ou les producteurs. (p. 353)

46. Ne pas fournir une aide spéciale directe pour l'acquisition ou le remplacement des navires, mais faire en sorte que les intéressés puissent acheter ceux qui coûtent le moins cher sans se heurter à des barrières tarifaires ou autres. (p. 353)

47. Louer les offices provinciaux de prêts, qui s'efforcent de fournir les capitaux nécessaires à l'achat et à la réparation des bateaux, à des conditions adaptées à la situation financière des pêcheurs. Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient entreprendre une série de consultations pour établir un ensemble uniforme de politiques en matière d'aide financière et créer, si possible, une nouvelle forme d'institution de prêts destinée à soutenir le capital d'exploitation des pêcheurs. (p. 353)

Chapitre 20
La flotte de senneurs à hareng

48. Prendre les dispositions nécessaires en vue de l'attribution immédiate aux senneurs à hareng, de quotas, par bateau, transférables, le premier quota étant basé sur les prises effectuées au cours des trois dernières années. Le programme serait géré par un Conseil élu par les détenteurs actuels de permis et le président de ce Conseil serait nommé par le gouvernement fédéral. (p. 362)

49. Mettre sur pied un programme de rachat d'une durée de cinq ans pour les quotas des senneurs à hareng, programme financé par des taxes industrielles prélevées sur les achats canadiens ou sur les ventes en mer. Ces quotas seraient revendus au reste des exploitants. Pour commencer, nous recommandons l'imposition d'une taxe de 10 $ la tonne sur les achats canadiens et de 25 $ la tonne sur les ventes en mer. Cette mesure — combinée à des plafonds fixes, pour les ventes en mer, de 40 % du quota des senneurs pour 1983, qui seraient par la suite réduits progressivement pour atteindre 20 % du contingent en 1987 (dernière année du programme) — rapporterait, en tout, près de 5 millions de dollars au cours de cette période, somme qui serait destinée au programme de rachat. Le Conseil chargé de gérer le système de contingentement du hareng dirigerait également le programme de rachat. Des dispositions devraient être prises de façon à ce qu'en 1987, tous les senneurs aient été dotés d'un équipement de réfrigération approuvé. (p. 362)

50. Instaurer des mesures rigoureuses destinées à empêcher les fausses déclarations concernant les arrivages de hareng — par exemple, en exigeant que les débarquements n'aient lieu qu'en présence d'un agent des pêches et en suspendant ou en annulant les permis en cas de fausses déclarations. (p. 363)

51. Entreprendre un programme très restreint visant à déterminer, tant du point de vue économique que de la gestion, s'il est possible d'exploiter le maquereau bleu au moyen de grands bateaux (senneur ou chalutier). (p. 363)

Chapitre 21 Venir à bout des divergences de vue: consultation et prise de décisions

52. Revoir la composition des comités consultatifs de gestion et, pour favoriser la communication efficace et l'établissement d'un consensus, réduire le nombre des membres au minimum requis pour que les intérêts essentiels y soient représentés. Confier plus de responsabilités aux sous-comités afin d'augmenter l'efficacité du travail et assurer une meilleure représentation. (p. 369)

53. Encourager la formation d'associations de pêcheurs et de regroupements capables de faire valoir le point de vue des pêcheurs sur des questions intéressant toute une région ou l'ensemble des provinces atlantiques. (p. 369)

54. Utiliser davantage le Comité fédéral-provincial des pêches de l'Atlantique pour élaborer des politiques, coordonner les programmes et résoudre les conflits. À cette fin, un réseau de sous-comités permanents ou spéciaux devra probablement être créé. Une fonction particulièrement importante du Comité serait de contrôler et d'évaluer régulièrement la capacité de transformation du poisson afin d'empêcher le plus possible la surproduction. Il devrait également voir à la coordination des divers programmes fédéraux et provinciaux de prêts et de subventions destinés aux pêcheurs. (p. 369)

55. Créer un Groupe consultatif des pêches de l'Atlantique, composé, au maximum, de 10 à 12 personnes informées et expérimentées. Le Groupe, dont les membres seraient remplacés de temps à autre, n'aurait pas de structure officielle; il aurait pour fonction de conseiller le ministre et les hauts fonctionnaires sur les questions stratégiques importantes. (p. 369)

56. Trouver des moyens de faciliter aux personnes concernées la compréhension des documents scientifiques, et favoriser les contacts entre les spécialistes de la biologie des ressources et les groupements de pêcheurs. (p. 370)

57. Chercher des moyens de mieux faire connaître à l'industrie et au public en général la politique canadienne des pêches, ses objectifs et les changements qui y sont apportés. (p. 370)

I Toile de fond

1. Introduction

Nous avons entrepris l'analyse des problèmes qui nous ont été soumis en espérant y trouver des solutions permanentes (. . .) ou, tout au moins, suggérer des moyens qui permettraient de les régler définitivement et non pas dans l'intention de trouver des remèdes temporaires. Bon nombre de ces questions (. . .) ont déjà fait l'objet de longues enquêtes exhaustives, sans que des solutions définitives y aient été apportées. Les difficultés et les handicaps sont si nombreux, si variés et si complexes que leur disparition complète et définitive exigera des efforts patients et prolongés de la part du Ministère.

Rapport de la Commission royale sur les pêches au Québec et dans les Maritimes (1928)

Historique

Le 8 janvier 1982, cinquante-quatre ans après la publication du rapport d'une commission royale sur les pêches, dont nous avons tiré l'extrait ci-dessus, le Premier ministre a annoncé la nomination d'un Groupe d'étude des pêches de l'Atlantique, chargé principalement de recommander «des moyens d'établir et de maintenir des entreprises de pêche viables sur la côte atlantique en tenant compte, comme il se doit, du développement économique et social d'ensemble des provinces atlantiques». On trouvera le texte intégral du mandat du Groupe d'étude à l'annexe 1.

Depuis un siècle, groupes d'étude, commissions royales, enquêtes spéciales, groupes de travail et comités spéciaux se sont succédé pour faire l'étude des problèmes de l'industrie de la pêche dans l'Atlantique. Il y a 95 ans, en 1887, la première Commission des pêches de Terre-Neuve était établie. Une série d'autres études l'ont suivie, réalisées par la commission royale de 1928, une autre commission royale en 1933, la Commission Kent en 1937, la Commission Walsh en 1953. En 1963, le gouvernement de Terre-Neuve publiait le *National Fisheries Development Report*. Une autre commission royale était créée en 1967. Un rapport du Newfoundland Planning Task Force paraissait en 1973, puis le gouvernement fédéral publiait, en 1976, un document intitulé: *Politique canadienne pour la pêche commerciale*. Une série d'analyses, *Setting a Course*, furent exécutées par le gouvernement de Terre-Neuve en 1978, un rapport d'une Commission sur la pêche côtière de Terre-Neuve parut en 1980, et bien d'autres études virent encore le jour. Depuis un siècle, plus de cent commissions officielles se sont penchées sur les problèmes de l'industrie des pêches au Canada, sans compter tous les autres groupes d'étude qui s'y sont intéressés également.

Que ressort-il de cette longue liste d'enquêtes diverses? Elle nous indique d'abord que les gouvernements se sont beaucoup préoccupés des problèmes de la pêche, que cette industrie a un passé riche en difficultés et que, si l'on veut que les efforts du présent Groupe d'étude donnent de meilleurs résultats que ceux de ses prédécesseurs, une évolution fondamentale doit intervenir, dès maintenant, dans cette industrie.

Trouver des solutions temporaires aux problèmes ou pratiquer la politique de l'autruche (en ne tenant pas compte, par exemple, des découvertes technologiques, comme l'a fait le gouvernement dans les années trente, quand il a voulu aider les pêcheurs côtiers en les décourageant d'utiliser des chalutiers) ne fera qu'entretenir le cercle vicieux dans lequel tourne l'industrie, passant d'une crise, suivie d'une étude et peut-être d'une subvention, puis d'une reprise partielle, à une autre crise.

Le Groupe d'étude croit fermement que des changements fondamentaux sont nécessaires. C'est pourquoi ses recommandations ont une vaste portée et visent à entraîner l'industrie de la pêche sur la pente de la viabilité économique à long terme. Elles devraient permettre à l'industrie de sortir de sa crise actuelle et assurer sa viabilité à

long terme, pourvu que tous les participants soient prêts à travailler ensemble à la réalisation de cet objectif.

Nos propositions n'ont pas été élaborées avec l'intention de résoudre tous les problèmes de l'industrie, mais seulement les plus importants. Nous sommes conscients que des centaines de petits changements pourraient être faits pour améliorer la situation des pêches de l'Atlantique. Mais nous avons préféré concentrer nos efforts sur un nombre limité de problèmes-clés, espérant ainsi améliorer la situation de l'industrie en général et de tous ceux qui y travaillent.

Comme le Groupe d'étude disposait d'un temps limité pour accomplir son travail — neuf mois à partir de sa première réunion jusqu'au moment où il a présenté son rapport au gouvernement — , il a décidé dès le début de concentrer ses efforts sur les problèmes de la pêche du poisson de fond et du hareng, car ce sont les secteurs de l'industrie qui connaissent les difficultés les plus graves.

Nous n'avons pas examiné en détail la répartition actuelle du volume total des prises autorisées entre l'ensemble des partenaires de l'industrie (bien que cette question ait été traitée en partie dans certains chapitres du présent rapport), car cette question relève du ministère des Pêches et Océans et fait déjà l'objet d'un processus élaboré de consultations et de prises de décisions. Mais, nos recommandations auront sans doute une influence sur les facteurs qui détermineront cette répartition dans l'avenir.

Notons tout de suite que les pêches sont du ressort de deux autorités. Les ressources halieutiques, leur gestion et leur récolte relèvent du gouvernement fédéral, de même que le commerce interprovincial et international des produits de la pêche. Par contre, depuis son débarquement jusqu'à ce qu'il soit vendu hors des provinces, le poisson tombe sous la compétence provinciale, celle-ci englobant la réglementation de la main-d'œuvre, l'achat et la vente des prises ainsi que les permis accordés aux producteurs. Par conséquent, le présent rapport porte surtout, sinon exclusivement, sur la récolte et la commercialisation, le traitement du poisson et sa vente dans les ports de pêche relevant des gouvernements provinciaux. Les mesures de restructuration et de refinancement nécessaires pour assurer la viabilité économique des usines de traitement sont en cours de négociation avec les institutions financières, les sociétés concernées et les provinces.

Nos propositions ne sont pas toutes nouvelles — en fait, certaines d'entre elles sont déjà à l'étude depuis des années. Mais, le moment est venu de cesser de parler et de passer à l'action, et de le faire en sachant que chacune de nos recommandations sera la cible des critiques mais qu'elle aura aussi des partisans. Il faut cependant faire en sorte que cette opposition ne permette pas à ceux qui sont concernés par les problèmes de la pêche d'éviter, encore une fois, d'y faire face et d'y apporter les solutions attendues depuis longtemps.

Composition et méthode de travail du Groupe d'étude

Le Groupe d'étude était composé d'une douzaine de fonctionnaires spécialisés, détachés principalement de divers ministères fédéraux, et de quatre personnes recrutées en dehors du gouvernement. En outre, il a eu recours à un certain nombre d'experts-conseils pour étudier certaines questions particulières.

Le Groupe a employé deux méthodes de travail: il a procédé, d'une part, à l'analyse détaillée de trois problèmes majeurs et mené, d'autre part, un vaste programme de consultation auprès des personnes concernées par la pêche dans l'Atlantique.

La première analyse portait sur l'état des revenus et dépenses de plus de 1 000 pêcheurs à travers les provinces atlantiques, la deuxième, sur les bénéfices et les coûts d'une centaine d'usines représentant environ 85% de l'industrie du poisson de fond dans la région atlantique du Canada, et la troisième, sur les possibilités de débouchés pour le poisson de fond et le hareng à l'échelle mondiale. Ce sont les études les plus poussées qu on ait jamais faites des pêches de l'Atlantique; elles réunis-

sent le plus vaste ensemble de faits jamais rassemblés sur cette question. Les principaux résultats de ces analyses sont exposés aux chapitres 4, 5 et 6.

Le programme de consultation comportait plusieurs étapes. La première a démarré vers la mi-février, peu après que le Groupe se fût mis à la tâche. Environ soixante-dix groupes furent invités à soumettre leurs idées par écrit et à rencontrer le Groupe, s'ils le désiraient. Un nombre important de communications, de lettres et de mémoires nous ont été envoyés, dont beaucoup provenaient de particuliers, pêcheurs ou autres, qui se sont donné la peine d'exprimer leurs opinions sur ce qu'il fallait faire pour résoudre les problèmes de l'industrie de la pêche (voir à l'annexe 3, la liste des mémoires reçus).

La deuxième étape du programme de consultation consistait à rencontrer divers groupes de pêcheurs, de producteurs et de représentants des gouvernements provinciaux. Nous avons tenu plus de cent réunions dans toute la région (voir annexe 4).

Puis, en troisième lieu, le Groupe a entamé, à la mi-juillet, une seconde série de consultations où les principales associations de pêcheurs et de producteurs ainsi que les gouvernements provinciaux étaient invités à donner leur avis sur un document, *Questions et options*, publié par le Groupe, le 14 juillet. De nombreux autres intéressés nous ont également fait parvenir leurs commentaires écrits sur ce document. Grâce à ces rencontres et commentaires écrits, le Groupe a pu vérifier s'il avait bien cerné les principaux problèmes qui se posent à l'industrie de la pêche et s'il avait considéré toutes les solutions possibles; il a pu enfin déterminer les options préférées des organisations et des gouvernements provinciaux.

Ces rencontres ont été très utiles, en ce sens que la quasi-totalité des intéressés a été d'accord pour dire que nous avions mis le doigt sur les problèmes-clés de l'industrie, et la majorité d'entre eux nous ont confirmé que nous avions trouvé une gamme complète de solutions pour les résoudre. Bien entendu, il y a eu des divergences de vues sur le choix des options devant être recommandées par le Groupe, mais, dans quelques cas, l'unanimité s'est faite sur les options préférées.

Enfin, la quatrième et dernière étape du processus consultatif consistait à analyser les résultats de nos trois principales études faites avec le Conseil canadien des pêcheries, les principaux syndicats et associations de pêcheurs et les cadres des gouvernements fédéral et provinciaux. À la mi-septembre, ces organismes ont révisé l'ébauche des conclusions de ces études. Toutes ces consultations nous portent à croire que les données présentées aux chapitres 4, 5, et 6 sont reconnues comme exactes par les principaux partenaires de l'industrie de la pêche.

Structure du rapport

Le chapitre 2 donne un aperçu de l'industrie des pêches de l'Atlantique aujourd'hui et en fait un bref historique depuis le début des années soixante-dix. Le chapitre 3 examine certaines conceptions archaïques au sujet de cette industrie, qui mêlent d'importants éléments de vérité à des idées fausses et à des généralisations injustifiées. On y analyse brièvement les plus communes de ces opinions, de façon à faire la part entre le mythe et la réalité.

Les chapitres 4, 5 et 6, comme nous l'avons mentionné plus haut, exposent en détail la situation actuelle de l'industrie des pêches de l'Atlantique, telle que nous l'ont dévoilée nos trois principales études: revenus des pêcheurs, situation financière des producteurs, perspectives de vente du poisson canadien.

Le chapitre 7 définit les objectifs que devrait viser, selon le Groupe d'étude, la politique fédérale des pêches de l'Atlantique. Comme tout ensemble d'objectifs, ils sont subjectifs par nature et représentent les jugements de valeur portés par les membres du Groupe d'étude. Nous croyons que la majorité des intéressés approuvent les objectifs que nous avons choisis, mais nous nous attendons à être critiqués pour l'ordre dans lequel nous les avons placés.

Le chapitre suivant est un chapitre de transition. Il explique, à la lumière des informations fournies dans les chapitres 4, 5, 6, et des objectifs du chapitre 7, les raisons pour lesquelles le Groupe d'étude a sélectionné et étudié en détail treize problèmes spécifiques. Comme nous l'avons indiqué auparavant, les représentants de l'industrie nous ont marqué leur accord sur le choix des problèmes-clés; aucun autre problème majeur n'a été soulevé lors des consultations.

Chacun des treize chapitres suivants (9 à 21) traite d'un problème particulier, défini dans ses grandes lignes. Il sont tous structurés de la même façon: d'abord, un bref énoncé du problème, suivi de données de base et d'une analyse de ce dernier; viennent ensuite les différentes solutions proposées pour le résoudre, ainsi que les avantages et les inconvénients de chacune. Enfin, chaque chapitre se termine par la présentation des options retenues en expliquant les raisons de ce choix. Ici encore, bien que l'ensemble de nos solutions ait été approuvé, en raison des jugements de valeur qu'implique le choix d'une option et, probablement aussi en raison des différences d'interprétation que suscitera l'analyse, il y aura désaccord sur les avantages et les inconvénients présentés pour chaque solution, ainsi que sur certaines recommandations.

Le chapitre 22 présente une évaluation du coût de mise en œuvre des recommandations pour le gouvernement fédéral et propose un calendrier d'exécution. Enfin, dans le chapitre 23, le Groupe d'étude brosse un tableau de ce que sera, à son avis, l'organisation future de l'industrie des pêches de l'Atlantique, si toutes ses recommandations sont adoptées, en leur laissant le temps nécessaire pour avoir leur plein effet sur l'industrie.

Une version abrégée du présent rapport a été préparée et peut être obtenue séparément. Les documents de travail du Groupe d'étude seront réunis et publiés; on en trouvera la liste à l'annexe 5.

Éléments fondamentaux du rapport

Selon le Groupe d'étude, les trois principales parties du rapport sont: la description de la situation de l'industrie de la pêche (chapitres 4, 5 et 6), les solutions et les recommandations (chapitres 9 à 21).

Les chapitres descriptifs sont importants car ils présentent un ensemble de données essentielles, auquel, nous l'espérons, devra recourir quiconque voudra discuter de la politique des pêches dans l'avenir.

Nous espérons également qu'en raison des solutions que nous proposons dans les chapitres 9 à 21, il sera difficile pour les particuliers ou associations qui désapprouvent certaines recommandations d'éluder la question: «Quelle option recommandez-vous pour résoudre le problème, puisque vous rejetez notre solution?». Notre but est d'éloigner les débats publics sur la politique des pêches de la rhétorique, des slogans idéologiques et des mythes, et de les rapprocher de la situation réelle et des solutions pragmatiques à proposer pour résoudre les problèmes existants.

Les recommandations énoncées dans les chapitres 7 et 9 à 21 expriment l'avis du Groupe d'étude, compte tenu d'un grand nombre de facteurs qu'il s'est efforcé d'équilibrer. C'est le pragmatisme qui a guidé, fondamentalement, notre choix. Nous nous sommes toujours demandé quelle solution serait applicable concrètement, jouirait d'un appui suffisant pour une application fructueuse et permettrait d'atteindre les objectifs que nous avions fixés. En formulant nos recommandations, nous avons voulu nous garder de toute idéologie. Il était toutefois inévitable que nos décisions portent l'empreinte de jugements de valeur. C'est pourquoi le Groupe s'attend à ce que peu de gens appuient la totalité de ses recommandations, tout comme il y en aura peu qui les rejetteront en bloc. Nous croyons cependant que, prises globalement, elles permettront à l'industrie de la pêche d'atteindre notre objectif principal, qui est d'assurer la viabilité économique à long terme de chacune de ses composantes.

2. Le profil des pêches de l'Atlantique

La mer, là-bas, foisonne de poissons qui peuvent être pris au filet ou même à l'aide de paniers lestés de pierres pour qu'ils s'enfoncent dans l'eau. Ces mêmes Anglais racontent aussi qu'ils pouvaient ramener tant de poissons que ce royaume n'aurait plus besoin de l'Islande (. . .)

Raimondo di Soncino, dans une lettre au duc de Milan, datée du 18 décembre 1497, pour l'informer que Jean Cabot avait découvert l'Amérique du Nord.

La pêche a fait vivre, mais rarement enrichi, plusieurs générations de Canadiens installés sur la côte atlantique. Elle a été à l'origine de la colonisation de Terre-Neuve et a constitué, pendant plus de deux siècles, le pivot de l'économie de centaines de villes et villages du Québec et des Maritimes.

Les gens venaient s'installer pour pratiquer la pêche ou, s'ils le faisaient pour d'autres raisons, ne tardaient pas à s'y mettre parallèlement à leur autre occupation, laquelle concernait habituellement l'exploitation des ressources naturelles environnantes. Ils faisaient un peu d'agriculture (si la terre s'y prêtait), coupaient un peu de bois (s'ils en trouvaient qui vaille la peine) et pratiquaient la chasse et le trappage (s'il y avait du gibier). En fait, ils s'organisaient du mieux qu'ils pouvaient pour vivre — ou du moins survivre — à partir des ressources que leur offraient la terre ou la mer avoisinante. Ce n'était pas facile. Ils vivaient dans des conditions difficiles et travaillaient dans un système économique tributaire des ressources naturelles, sur lequel les travailleurs et les petits producteurs n'avaient que peu d'influence.

Dès l'origine, la pêche a été l'élément de base d'une économie classique fondée sur l'exploitation des ressources naturelles. Tout le long de la côte est, le poisson était bien souvent le seul produit vendu à l'extérieur et la seule source valable de revenu tiré des exportations. Les moyens de subsistance fournis par la pêche étaient soumis aux caprices constants de la nature et des marchés mondiaux. Les gens dont l'existence dépendait de la pêche acceptaient comme allant de soi les hauts et les bas de l'industrie, à mesure que se succédaient les années prospères et les années de marasme. L'«adaptation» aux mouvements cycliques de l'économie, pour employer une expression moderne, faisait partie des réalités de la vie.

L'adaptation sociale fait aussi partie de cette industrie. La pêche a déterminé les modes de colonisation à Terre-Neuve et au Labrador, incitant les habitants de la presqu'île Avalon à s'éparpiller le long de la côte nord-est, jusqu'au Labrador, et les poussant vers l'ouest le long de la côte sud. Les immigrants originaires de ce qui constitue aujourd'hui l'Allemagne, venus s'installer en Nouvelle-Écosse, pensaient bien y poursuivre les traditions agricoles de leurs ancêtres. Or, ils délaissèrent vite les travaux de la ferme pour se transformer en pêcheurs et instaurer eux-mêmes une nouvelle tradition dont le foyer fut Lunenburg.

Ils n'ont pas fait fortune, certes, mais en s'adaptant ils ont survécu, génération après génération — population côtière qui connaissait à fond toutes les humeurs de son coin d'Atlantique. Ils ont édifié, le long des 28 000 milles du littoral, une société encore largement centrée sur la pêche et obéissant aux rythmes de la nature, tantôt dure tantôt bienveillante, mais toujours imprévisible. Ils se sont constitué un mode de vie ayant ses valeurs propres, chose rare de nos jours, en Amérique du Nord.

C'est une société qu'il vaut la peine de sauvegarder pour de nombreuses raisons — sociales, économiques et politiques, au sens le plus large. Elle fait partie intégrante

de la vie de notre pays, de notre histoire et de notre culture, le Canada, bordé par trois océans, ayant l'un des littoraux les plus longs du monde.

Cela ne revient cependant pas à dire que cette société doive être préservée à tout prix. Il existe une vue romantique et idéaliste des choses selon laquelle les villages de pêcheurs sont de petits paradis demeurés intacts et dont l'existence même justifie leur conservation éternelle. Le Groupe d'étude a adopté une position moins extrême à cet égard. Toute société, de par sa nature même, se modifie avec le temps, mais cette évolution doit se faire progressivement et non d'une manière brusque. Par conséquent, lorsque nous affirmons que les villes et villages de pêcheurs de la côte est doivent être préservés, il faut préciser que, pour nous, cela ne signifie pas forcément le maintien automatique du statu quo ou la conservation figée des communautés villageoises comme attractions touristiques pittoresques.

L'industrie de la pêche et les populations dont l'existence en dépend, font face à de graves difficultés. On ne peut trouver de solution à ces problèmes dans une organisation sociale rigide ou dans une industrie de la pêche elle-même statique, attendant éternellement du contribuable une aide pécuniaire qui lui permette de subsister en complétant les maigres revenus qu'elle tire de son activité. Une telle réponse ne saurait apporter, tout au plus, qu'un bien misérable sentiment de dignité aux populations vivant de la pêche sur la côte est. Aussi le Groupe d'étude a-t-il rejeté le courant de pensée se réclamant d'un certain «romantisme rustique».

De même, le Groupe d'étude a refusé de souscrire au point de vue opposé selon lequel l'industrie devrait pouvoir fonctionner dans un marché totalement libre, car il en résulterait un véritable chaos économique et social. Notre position, donc, se situe entre ces deux extrêmes, refusant tant l'idéal d'une pensée sociale irréaliste que la notion de libre entreprise, dans son sens le plus absolu.

Nous avons été frappés du nombre de personnes qui semblent croire que les difficultés économiques de l'industrie de la pêche et les problèmes sociaux des villages de pêcheurs peuvent être étudiés et réglés séparément les uns des autres. Nous nous sommes opposés à cette façon de voir presque dès le début de notre travail.

Vouloir créer une industrie rentable et en faire une fin en soi, sans considérer les valeurs sociales, ou encore tenter de préserver un mode de vie dans lequel ne peut être réalisé un travail satisfaisant, garantissant des moyens de subsistance convenables, c'est, en quelque sorte, vouloir séparer le corps de l'âme. Notre approche suppose explicitement que les aspects économiques et sociaux des problèmes qui se posent dans l'industrie des pêches sont indissociables.

Le Syndicat des pêcheurs, des travailleurs de l'alimentation et ouvriers assimilés de Terre-Neuve a visé juste, selon nous, en affirmant dans son mémoire au Groupe d'étude:

> (...) qu'une politique gouvernementale à long terme (...) doit fournir, dans l'ensemble, les conditions permettant à une société rurale de prendre en charge son propre développement et d'acquérir une certaine importance qualitative.

Si la pêche a incité une bonne partie des premiers colons à s'installer sur la côte est du Canada, elle est devenue une cause d'amertume pour leurs descendants, car elle constitue une ressource, certes pleine de potentiel, mais sans que celui-ci soit jamais pleinement réalisé. Il y a bien eu de bonnes années, c'est sûr, mais elles faisaient partie des hauts et des bas cycliques de cette industrie, qui n'ont jamais permis la mise en valeur durable, au moins en apparence, des ressources disponibles.

La pêche, aujourd'hui, n'assure pas, à bon nombre de ceux qui y sont engagés, des revenus bien satisfaisants. On peut généraliser en disant que ni le pêcheur propriétaire de son bateau, ni les membres d'équipage, ni les ouvriers d'usine, ni les action-

naires d'une grande entreprise de pêche, ne peuvent s'attendre, à l'heure actuelle, à tirer un produit convenable de leur travail ou de leur capital.

En outre, les villages de la côte offrent peu d'emplois de rechange; aussi, bien des gens qui se seraient cherché un meilleur gagne-pain — s'il y en avait eu — se sont rabattus sur la pêche. Mais cela ne les a pas aidés à solutionner un problème plus fondamental, celui de gagner convenablement leur vie.

Il ne devrait pas en être ainsi et nous n'avons aucune raison d'accepter cette situation telle qu'elle est.

L'industrie de la pêche regroupe un ensemble d'opérations par lesquelles le poisson passe de la mer à la table du consommateur. À l'une des extrémités de cette chaîne se trouve la ressource elle-même: le poisson pêché dans le nord-est de l'Atlantique, depuis la côte du Labrador jusqu'au Banc Georges, à la baie de Fundy et au golfe du Saint-Laurent. À l'autre extrémité, il y a le marché, c'est-à-dire les gens qui achètent du poisson pour se nourrir.

Entre les deux, l'industrie de la pêche a du mal à faire manœuvrer tous ses éléments dans l'intérêt économique de tous: la chaîne qu'elle forme est constituée d'un trop grand nombre de maillons fragiles.

Les pêches présentent un paradoxe inquiétant. D'un côté, nous avons l'une des grandes réserves naturelles de pêche du monde, qui s'est même améliorée de façon spectaculaire depuis l'élargissement de la zone de pêche à 200 milles, le 1er janvier 1977. C'est une richesse parfaitement exploitable et elle est gérée avec compétence par les Canadiens.

D'un autre côté, il y a les États-Unis, débouché important et facile d'accès pour notre production. Au milieu, l'industrie canadienne de la pêche est enlisée dans une crise financière, affligée de querelles intestines, assaillie de doutes sur son avenir et divisée sur la façon de résoudre ses problèmes.

Le présent rapport a pour but de tenter de définir une ligne d'action valable pour tous ceux qui sont engagés dans l'industrie de la pêche — pêcheurs, ouvriers d'usine, propriétaires d'entreprises, pouvoirs publics fédéraux et provinciaux —, ligne d'action qui permettra de diriger fermement l'industrie de la pêche pour l'aider à sortir victorieuse de la crise qu'elle traverse.

Les pêches de la côte atlantique

La position du Canada dans l'ensemble de l'industrie mondiale de la pêche est bien particulière. L'industrie canadienne de la pêche est importante sur les côtes atlantique et pacifique de même que dans les lacs d'eau douce. Cependant, en 1979, le total de nos prises dans ces trois secteurs, représentait moins de 2 % des 71 millions de tonnes constituant la récolte mondiale totale. Nous nous classions quinzième, derrière les Philippines, mais devant la Corée du Nord. Notre part de la production mondiale de poisson traité était à peu près la même: nous venions au neuvième rang.

Notre réputation internationale en matière de pêche tient au fait que le Canada est le plus gros exportateur de poisson au monde. La valeur de ses exportations s'élevait à 1 milliard de dollars en 1981. (En comparaison, les exportations canadiennes de blé atteignaient 3,7 milliards.) Toutefois, le Canada n'occupe pas une position dominante en cette matière: seulement 8 % du poisson vendu sur les marchés mondiaux en 1979 était d'origine canadienne. Quelque 160 pays exportent du poisson, mais environ 30 d'entre eux interviennent pour 85 % dans l'ensemble des exportations.

Même si le Canada est un grand exportateur de poisson, les pêches de l'Atlantique ne pèsent pas lourd dans son économie: elles ne représentent que 1 % de la valeur ajoutée dans les industries de biens. Quant aux pêcheurs et aux ouvriers d'usines, ils ne comptent que pour 3 % dans les emplois que fournissent ces mêmes industries.

Tableau 2.1

Importance relative de l'industrie de la pêche dans l'économie des provinces

	T.-N.	N.-É.	N.-B.	Î.-P.-É.	Qc
Part de la pêche et du traitement du poisson dans la valeur ajoutée des industries de biens, 1981	16 %	17 %	6 %	14 %	Négligeable
Pourcentage des pêcheurs et des ouvriers d'usines par rapport à l'ensemble des emplois fournis par les industries de biens, 1981	55 %	17 %	12 %	29 %	1 %

Source: Ministère des Pêches et Océans, *Revue statistique annuelle des pêches canadiennes* (ci-après *Revue statistique annuelle* (MPO)); publications de Statistique Canada (ci-après PSC) 32-216 (*Industrie de la transformation du poisson*), 71-201 (*Statistiques chronologiques sur la population active*), 61-202 (*Relevé de la production*) et 13-213 (*Système de la comptabilité nationale, comptes économiques provinciaux: données au stade expérimental*).

Dans les cinq provinces de la côte atlantique, cependant, la situation est tout autre, particulièrement à Terre-Neuve et dans les Maritimes où il serait difficile d'exagérer l'importance des pêches. Le tableau 2.1 indique quelques-uns des chiffres-clés.

Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse l'emportent de loin sur les trois autres (voir tableau 2.2) puisqu'elles représentent, ensemble, les huit dixièmes de l'industrie de la pêche de la côte atlantique. Si Terre-Neuve prédomine au point de vue du volume, la Nouvelle-Écosse occupe le premier rang pour ce qui est de la valeur des débarquements, résultat de ses importantes récoltes de pétoncles et de homard. La prédominance de ces deux provinces dans le secteur du poisson de fond — souci principal du Groupe d'étude — est encore plus marquée: on leur doit plus de 85 % du total des prises, à la fois en volume et en valeur.

Les différences, entre les provinces, quant au volume et à la valeur des arrivages (c'est-à-dire le revenu que touchent les pêcheurs, à quai) s'expliquent par les espèces récoltées. Le homard et les pétoncles se vendent plus cher, la livre, que le poisson de fond et le hareng. Les chiffres du tableau 2.3 et la figure 2.1 précisent ces différences.

Tableau 2.2

Volume et valeur des débarquements par grand groupe d'espèces et par province, 1981
(volume: en milliers de t, poids vif; valeur: en millions de $)

	Poisson de fond		Espèces pélagiques et estuariennes		Mollusques et crustacés		Total		% du total	
	Vol.	Val.	Vol.	Val.	Vol.	Val.	Vol.	Val.	Vol.	Val.
T.-N.	392	119	64	18	39	26	495	168	42	30
N.-É.	278	108	94	16	95	138	467	264	39	47
N.-B.	23	7	50	10	30	38	102	55	9	10
Qc	63	24	9	4	16	19	88	47	7	8
Î.-P.-É.	23	6	6	2	9	22	38	32	3	6
Côte atlantique	779	264	224	51	188	242	1 191	565	100	100

Note: Le total de certaines colonnes pourra sembler inexact parce que les chiffres ont été arrondis.

Source: Ministère des Pêches et Océans, Direction de la politique économique.

Tableau 2.3

Prises de la côte atlantique: volume et valeur des débarquements, 1981

	Volume		Valeur des débarquements	
	milliers de t	%	millions de $	%
Morue	439	37	163	29
Autres poissons de fond	340	28	101	18
Hareng	161	14	27	5
Homard	22	2	93	16
Pétoncles	90	7	100	18
Toutes les autres espèces	139	12	81	14
Total	1 191	100	565	100

Source: Ministère des Pêches et Océans, Direction de la politique économique.

Le homard et les pétoncles composent moins de 10 % des arrivages, en volume, mais représentent environ le tiers de la valeur des prises. Le poisson de fond et le hareng, d'autre part, constituent 80 % du volume des débarquements mais seulement la moitiée de la valeur. À Terre-Neuve, le poisson de fond prédomine, tandis que les autres provinces peuvent plus facilement pêcher les espèces plus avantageuses. La Nouvelle-Écosse, en particulier, a grandement bénéficié de son accès aux riches fonds de pêche de pétoncles du Banc Georges. En 1981, par exemple, ce coquillage représentait, en volume, seulement un sixième des prises de la Nouvelle-Écosse, mais un bon tiers de la valeur des arrivages.

À l'intérieur de la région, l'industrie de la pêche est largement décentralisée. Plus de 1 300 agglomérations de la côte vivent, à des degrés divers, de la pêche. Les trois quarts d'entre elles, environ, comptent 500 habitants ou moins.

La pêche fournit, en gros, de l'emploi à trois types de travailleurs: à des pêcheurs côtiers utilisant de petites embarcations, à des pêcheurs au chalut composant la flotte hauturière et à des ouvriers d'usines — principalement des femmes — qui traitent le poisson.

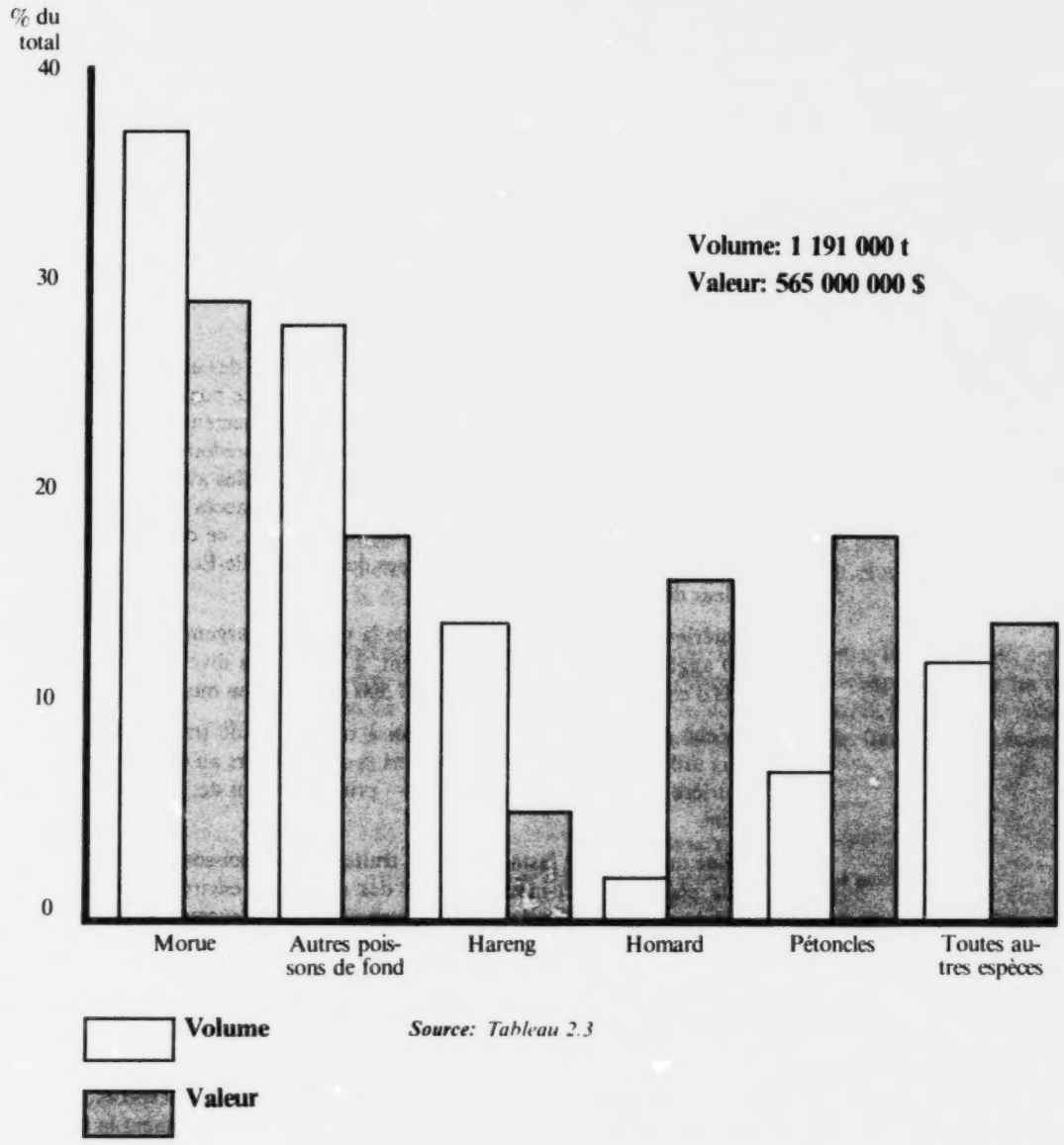
Il existe quelque 700 installations de traitement du poisson réparties dans 440 villages de pêches. Ces usines procurent des emplois à environ 21 % de la population active de ces agglomérations. Cette proportion est beaucoup plus élevée dans les villages qui constituent des ports importants de chalutiers, où les usines sont plus grandes et fonctionnent à l'année.

La pêche du poisson de fond

Le Groupe d'étude s'étant surtout penché sur la pêche du poisson de fond, il semble utile de donner des précisions sur ce secteur de la pêche. Deux tiers du volume des prises annuelles de la côte est, sont constitués de poisson de fond; cette pêche est le pivot de l'industrie. Le poisson de fond comprend plusieurs espèces bien connues: la morue, différents types de poissons plats ou flets (principalement la limande à queue jaune, la plie grise et la plie du Canada), le sébaste, l'aiglefin, le goberge et le turbot (ou flétan du Groenland). Le poisson de fond — ou poisson démersal — est ainsi nommé parce qu'il vit au voisinage du fond de la mer. On le trouve un peu partout sur le plateau continental.

Les espèces démersales sont capturées à la fois par les pêcheurs côtiers et hauturiers. Bon nombre d'entre elles connaissent des migrations annuelles. Par exemple, la morue — le plus important des poissons de fond — migre vers le littoral, à de nombreux endroits, durant la période allant de mai à septembre, et constitue ainsi la base de la pêche côtière estivale. À l'automne, les espèces démersales prennent, d'ordi-

Figure 2.1
Prises de la côte atlantique, toutes espèces, 1981



Source: Tableau 2.3

naire, la direction de la haute mer où elles sont surtout pêchées part les flottes de chalutiers.

La figure 2.2 indique trois choses: où le poisson de fond est capturé, quel traitement on lui fait subir après débarquement et où il est vendu. Nous l'avons mentionné, Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse sont les deux provinces principales où se pratique la pêche du poisson de fond (figure 2.2a), le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard ne jouant qu'un rôle secondaire dans ce domaine. Le poisson de fond constitue une part très importante de l'industrie de la pêche au Québec, mais l'exploitation de ces espèces y est réduite en comparaison de celle réalisée à Terre-Neuve et en Nouvelle-Écosse.

Une fois débarqué, le poisson est transformé en divers produits destinés à la vente. Un poisson ne contient que 35 ou 40 % de chair, le reste étant constitué d'arêtes, de peau et de déchets (voir ces termes au glossaire, annexe 2). Avec le traitement, donc, le poids du poisson diminue, mais la valeur de la récolte augmente. En 1981, 779 000 t de poisson de fond ont été transformées en 270 000 t de produits finis. La valeur, qui était de 264 millions de dollars au débarquement est passée à 705 millions, après transformation.

Le traitement prend différentes formes, le procédé le plus courant étant la congélation. En 1981, près de 60 % des prises de poisson de fond ont été transformées en produits congelés. Comme l'indique la figure 2.2b, 36 % de la production a pris la forme de filets et 22 %, celle de blocs de poisson. Les filets sont vendus tels quels au public, tandis que les blocs subissent un traitement supplémentaire pour constituer des bâtonnets de poisson et d'autres produits semblables. Environ un quart des prises de poisson de fond est destiné à la salaison. Le poisson reçoit une forte quantité de sel, et selon sa teneur finale en eau, il est dit «en vert» (morue verte) ou «séché». Le poisson salé est pratiquement toujours de la morue. Moins de 10 % des prises de poisson de fond est vendu frais, en majorité sous forme de filets, bien qu'il existe aussi un commerce actif de poisson de fond frais entier et éviscéré, acheminé par camion depuis la Nouvelle-Écosse jusqu'en Nouvelle-Angleterre.

Au sortir de l'usine, les produits du poisson de fond vont directement sur le marché. En 1981, une livre de poisson sur cinq seulement a été consommée au Canada, le reste étant exporté à l'étranger. La figure 2.2c montre clairement qua la majeure partie de la production canadienne (57 %) est exportée aux États-Unis. Le reste a été principalement vendu aux membres de la Communauté économique européenne, à l'Espagne, au Portugal, aux Antilles et à l'Amérique latine. Ces quatre derniers marchés absorbent la majeure partie de nos exportations de poisson salé.

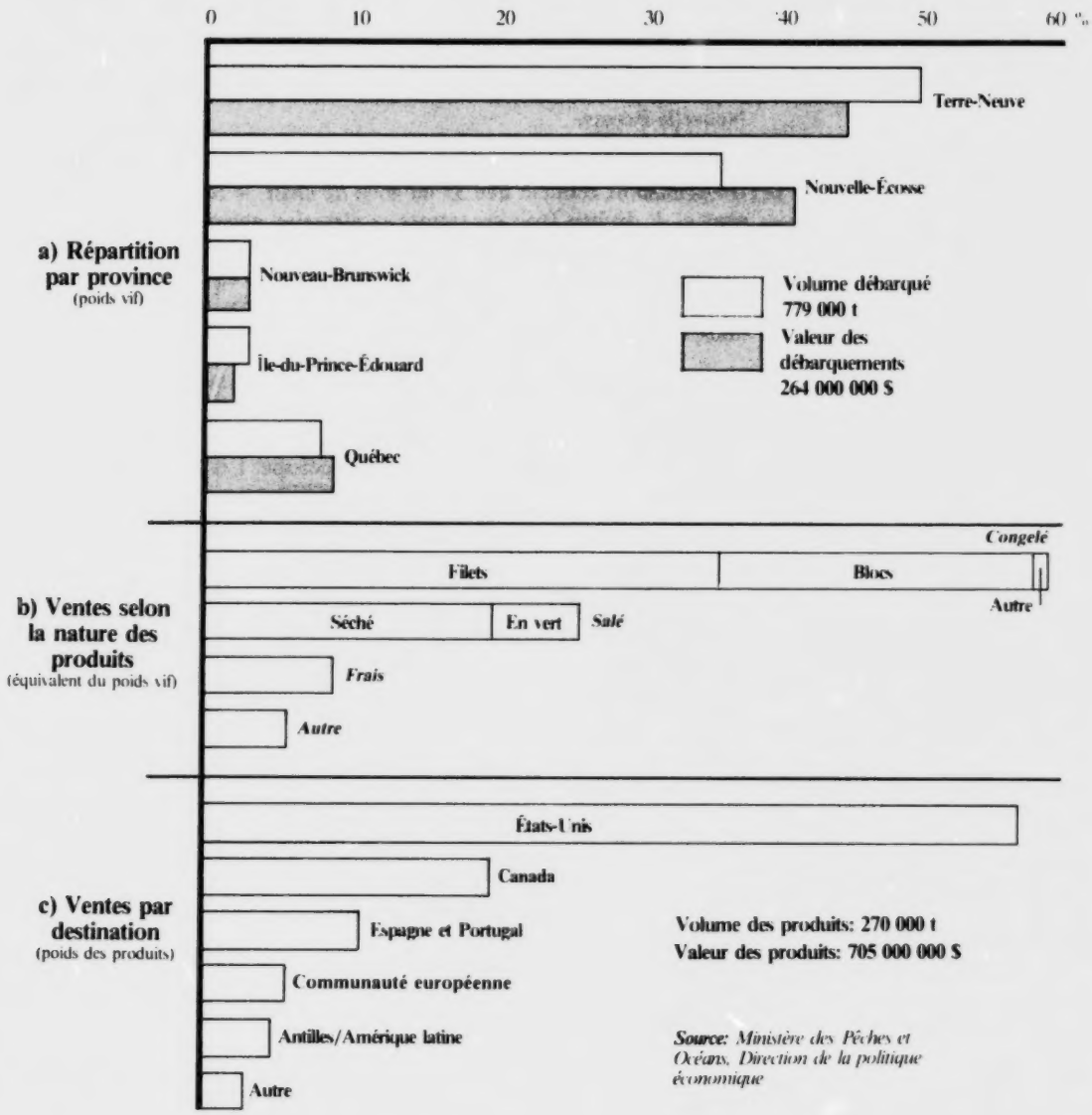
Le volume des ventes de poisson de fond canadien a considérablement augmenté au cours des dernière années. La part canadienne de l'important marché américain, notamment, a pris beaucoup d'ampleur. Entre 1977 et 1981, la part canadienne des importations américaines de blocs de morue est passée de 21 à 34 %; pour la morue seulement ou le filet de poisson de fond, notre part, qui était de 41 %, a grimpé à près de 60 %.

Diversité des pêches de l'Atlantique

Les pêches de l'Atlantique présentent une physionomie extrêmement variée qui a été façonnée par la géographie, le climat et l'histoire des différentes régions de la côte atlantique ainsi que par les circonstances auxquelles l'industrie a dû s'adapter.

Toutes sortes d'éléments accentuent encore cette diversité. Les pêcheurs utilisent des bateaux de différente taille, emploient différents types d'engin de pêche, capturent différentes espèces. Ils détiennent différents genres de permis, consacrent à leur activité du temps et de l'argent dans différentes proportions et en tirent des revenus dif-

Figure 2.2
Récolte canadienne de poisson de fond dans l'Atlantique: Répartition et ventes en 1981



férents qu'ils se procurent de diverses manières. Bon nombre de ces facteurs sont intimement liés et se prêtent à d'innombrables combinaisons.

Comme nous l'avons indiqué au chapitre 4, il n'existe pas de «pêcheur moyen», même si l'on considère uniquement les revenus et les dépenses. La diversité des cas devient encore plus évidente quand on essaie de tracer le portrait du «pêcheur moyen».

Pour la plupart des gens, mal informés de la manière dont se pratique la pêche dans l'Atlantique, le terme «pêcheur» évoque l'image d'un homme solitaire qui monte chaque matin dans sa chaloupe pour s'en aller pêcher au large. En réalité, ce cliché simpliste ne rend pas du tout justice au pêcheur de l'Atlantique. Il donne, à la rigueur, une image ressemblante du pêcheur côtier, propriétaire d'un petit bateau qu'il exploite lui-même, mais il ne saurait s'appliquer aux membres d'équipage de ces énormes chalutiers arrière en acier qu'on voit dans plusieurs ports de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse.

La taille du bateau du pêcheur est le principal facteur qui détermine la manière dont il exerce son activité et le revenu qu'il en tire. Celle-ci est très variable. Un pêcheur de l'Atlantique peut tout aussi bien prendre la mer à bord d'un doris de 15 pieds de longueur que d'un chalutier à pêche arrière de 165 pieds. C'est la taille du navire qui détermine jusqu'où le pêcheur s'aventurera en mer et combien de temps il pourra y passer.

La flottille de pêche côtière proprement dite compte environ 8 300 navires variant entre 20 et 35 pieds de longueur. Ces bateaux sont généralement en bois et appartiennent à des pêcheurs individuels; ils pêchent généralement en vue du rivage, ne sont souvent exploités que par un seul pêcheur et ne peuvent prendre la mer que durant les mois les plus chauds. Malgré leur nombre, ces bateaux ne réalisent qu'environ 15 % des prises de poisson de fond.

La flotte dite «de pêche semi-côtière» comprend quelque 5 300 navires, dans la catégorie des 35 à 65 pieds. La plupart de ces bateaux sont en bois, mais bon nombre des plus modernes sont en acier ou en fibre de verre. Les plus gros peuvent rester en mer jusqu'à cinq ou six jours et compter jusqu'à six membres d'équipage. Les bateaux de pêche semi-côtière sont suffisamment petits pour que des pêcheurs individuels puissent se permettre d'en être propriétaires. Ces navires pêchent 35 % des prises.

La flotte de pêche à moyenne distance compte environ 75 bateaux variant entre 75 et 100 pieds; ils ressemblent à ceux de la flotte de pêche semi-côtière mais appartiennent, en moins grand nombre, à des pêcheurs individuels. Leurs prises ne constituent pas une part importante du total des arrivages de la côte atlantique.

La flotte hauturière, qui est composée de navires de plus de 100 pieds, est presque uniquement la propriété d'entreprises assurant le traitement du poisson, vu les dépenses d'exploitation qu'entraînent les bateaux de grande taille. Un chalutier à pêche arrière coûte, neuf, entre 6 et 8 millions de dollars. Ces navires peuvent rester de 10 à 12 jours en mer et comptent environ 15 membres d'équipage. Les bateaux hauturiers pêchent toute l'année et font, en fait, leurs meilleures prises entre janvier et mars, au milieu des glaces et des grands vents, à 150 milles au large du Labrador et de la côte nord de Terre-Neuve. Il y en a moins de 150 mais, à eux seuls, ils pêchent près de 45 % des quantités de poisson de fond débarquées sur la côte atlantique.

Ceux qui prennent la mer à bord de tous ces bateaux pratiquent certes la pêche, mais le travail des pêcheurs côtiers diffère beaucoup de celui des membres d'équipage d'un grand chalutier en acier. Les buts et le mode de vie de ces deux catégories de pêcheurs peuvent varier autant que la longueur des navires à bord desquels ils vont en mer.

Les pêcheurs emploient différentes méthodes et divers engins de pêche. Les petits bateaux côtiers utilisent les lignes à main et la turlutte pour la morue, et des trappes pour le homard et le crabe. Sur la côte est de Terre-Neuve, les pêcheurs côtiers capturent aussi la morue à l'aide de grands parcs, puis transfèrent le poisson dans de petites embarcations. Les bateaux de taille moyenne se servent de palangres, de filets maillants, de sennes et de chaluts à panneaux. Les grands bateaux hauturiers sont, pour les pétoncles, des draggeurs et, dans le cas du poisson de fond, des chalutiers à pêche arrière ou latérale.

De même qu'on trouve différents genres de bateaux et d'engins, de même il existe diverses catégories de permis de pêche. Tout pêcheur de la côte atlantique doit détenir un permis de pêche personnel pour pratiquer la pêche commerciale. En outre, tous les bateaux doivent être inscrits auprès du ministère des Pêches et Océans (MPO).

En 1981, le MPO a délivré 48 400 permis de pêche personnels dans les Maritimes et à Terre-Neuve. La plupart des pêches commerciales sont actuellement soumises à des restrictions imposées par le MPO en vue de limiter le nombre de pêcheurs pour donner à ceux déjà engagés dans cette activité de meilleures possibilités de revenus. Les pêcheurs qui veulent capturer des espèces à pêche limitée, tels le homard, le saumon, le crabe, les pétoncles et le hareng, doivent se procurer des permis supplémentaires indiquant spécifiquement l'espèce qu'ils ont le droit de pêcher. Un pêcheur peut détenir plusieurs de ces permis de pêche sélectifs en plus de sa licence de pêche personnelle et du certificat d'inscription de son navire.

Les 48 400 détenteurs de permis de 1981 se partageaient en deux groupes égaux: *pêcheurs à plein temps et pêcheurs à temps partiel*. Cette terminologie prête quelque peu à confusion et n'indique pas, à elle seule, avec précision, le temps, l'effort et l'argent qu'un pêcheur consacre à la pêche. Mais, de façon générale, les pêcheurs à temps partiel passent beaucoup plus de temps à d'autres occupations, étrangères à la pêche, que ne le font les pêcheurs à plein temps. Certains pêcheurs à temps partiel pêchaient auparavant à temps complet mais se sont tournés vers d'autres activités pour subvenir aux besoins de leur famille tout en conservant un permis de pêche à temps partiel, ce qui leur permet d'utiliser leurs bateaux et leurs engins pour gagner un revenu d'appoint. On trouve davantage de pêcheurs à temps partiel chez les plus jeunes et les plus âgés parce que ceux-là font souvent leurs premières armes à temps partiel et que ceux-ci conservent, après leur retraite, un permis de pêche à temps partiel pour des raisons sentimentales (et aussi pour se faire, à l'occasion, un peu d'argent).

En général, les pêcheurs à temps complet consacrent davantage de temps et d'argent à la pêche et la pratiquent avec de plus grandes préoccupations commerciales; après tout, ils en tirent les trois quarts de leurs revenus. Les pêcheurs à temps partiel, saisonniers par définition, n'investissent que le minimum dans la pêche. (Le chapitre 4 donne plus de précisions sur les différences qui existent entre ces deux catégories de pêcheurs.)

Ajoutons à cela que les pêcheurs peuvent gagner leurs revenus de différentes façons. S'il est membre de l'équipage d'un grand chalutier, par exemple, un pêcheur peut recevoir un salaire quotidien, même si la pêche est infructueuse; sa source principale de revenu reste tout de même sa part de la prise. S'il est syndiqué, son salaire et sa part seront déterminés par voie de négociation collective. Les membres d'équipage des chalutiers à poisson de fond, notamment, sont syndiqués.

La rémunération à la part se fait de bien des façons mais obéit, en général, aux règles suivantes. En premier lieu, un certain pourcentage des revenus d'une campagne de pêche revient au propriétaire et sert à payer les frais d'entretien du navire. Le

propriétaire peut être soit le capitaine, soit une entreprise intégrée de traitement ou encore quelqu'un de l'extérieur. On réserve ensuite une part pour les créanciers (dépenses de nourriture, par exemple). Le principal créancier du navire est souvent l'entreprise de traitement à laquelle est vendue la récolte. Un autre pourcentage est versé, à titre de prime, aux officiers, c'est-à-dire au capitaine, aux seconds, et aux mécaniciens, de même qu'au cuisinier. Enfin, l'argent qui reste est divisé également entre tous les membres de l'équipage. Selon cette formule, un capitaine-propriétaire reçoit un pourcentage des revenus pour l'entretien du bateau, une prime en tant que capitaine et une part à titre de membre d'équipage. Les officiers, eux, ont droit à une prime et à une part en tant que membres d'équipage, et les simples membres d'équipage ne recoivent que cette dernière.

Ainsi, la diversité des permis, des espèces pêchées, des bateaux, des engins, des sommes investies et des arrangements de rémunération montre clairement que le cliché du pêcheur solitaire à bord de sa chaloupe ne correspond pas à la réalité des pêches de l'Atlantique. Cette diversité empêche également de tracer le portrait du «pêcheur moyen».

Noublions pas, non plus, que, comme pour toute activité humaine, on peut pratiquer la pêche avec plus ou moins d'habileté. En un mot, il y a de bons et de mauvais pêcheurs. D'année en année, les plus habiles pêcheront mieux et rapporteront des prises plus grosses et plus abondantes que leurs collègues moins doués. Ces différences sont difficiles à consigner statistiquement mais, dans les villages de pêche, les gens savent bien que les pêcheurs ne sont pas tous du même qualibre: ils connaissent les «highliners».

Il n'existe pas moins de différences entre les entreprises de traitement. Les plus faciles à observer sont celles des «cinq grands»: National Sea Products, Fishery Products, H.B. Nickerson & Sons, The Lake Group et Connors Bros. Ces firmes sont de grandes sociétés à intégration verticale, dont les activités comprennent la pêche, le traitement et la commercialisation. À l'exception, partiellement, de Connors Bros. dont les opérations de pêche sont relativement restreintes et spécialisées, ces firmes possèdent la majeure partie de la flotte hauturière dont elles se servent pour approvisionner des usines de traitement fonctionnant à l'année. Les chalutiers n'appartenant pas aux grandes sociétés sont la propriété de petites firmes qui, bien souvent, n'exploitent, chacune, qu'un ou deux chalutiers et ne fournissent du poisson qu'à une seule usine.

Les petits producteurs indépendants de poisson de fond sont les principaux acheteurs du poisson capturé par les pêcheurs côtiers, bien que les grandes sociétés propriétaires de chalutiers exploitent aussi plusieurs usines approvisionnées exclusivement par des pêcheurs côtiers. Les petites firmes «indépendantes» possèdent la plupart des usines de transformation du poisson de la côte atlantique; bon nombre d'entre elles ne fonctionnent qu'une partie de l'année.

Évolution récente de la situation

Les quinze dernières années

Vers la fin des années soixante, il est devenu évident que la surexploitation des ressources halieutiques avait gagné le nord-ouest de l'Atlantique. Tous les pêcheurs, tant canadiens qu'étrangers, abandonnaient la salaison pour se mettre à traiter et à congeler le poisson capturé. Les flottes de l'Europe occidentale, qui avaient renoué avec la tradition séculaire de la pêche à grande distance en venant exploiter les ressources du nord-ouest de l'Atlantique durant les années cinquante, furent imitées, au cours de la décennie suivante, par celles d'Europe orientale. Leurs navires congelaient le poisson en mer, souvent après sa transformation complète en filets, dans de grands chalutiers-usines. Ils pêchaient 24 heures sur 24 et restaient en mer pendant des mois.

D'environ 1,5 million de tonnes au milieu des années cinquante, le total des prises de poisson de fond s'est rapidement accru et a atteint une moyenne annuelle supérieure

à 2,7 millions de tonnes pendant les années 1965 à 1968 (voir figure 2.3). Mais toute cette augmentation était accaparée par les flottes étrangères. Durant cette période, les pêcheurs canadiens ont pris de 450 000 à 620 000 t annuellement. Pour cette raison, la part canadienne de la récolte totale de poisson de fond est tombée du tiers environ à moins du quart.

Parvenue au point maximal de la récolte, l'industrie de la pêche — peut-être sans s'en rendre compte à l'époque — loin de se trouver devant d'autres sommets à atteindre, n'avait plus qu'à dévaler l'autre versant de la montagne. Le nombre des prises connut alors une baisse rapide. Au début des années soixante-dix, il se situait autour de 2 millions de tonnes. Mais le pire était encore à venir.

Des avertissements avaient été lancés, principalement par la communauté scientifique internationale, mais on en avait tenu compte trop tard. Et lorsqu'on les avait pris au sérieux, les premiers efforts tentés pour réglementer la récolte avaient été par trop timides. En 1972, la Commission internationale des pêches de l'Atlantique nord-ouest (CIPAN), organisme regroupant des pays dont les bateaux pêchaient au large de la côte est du Canada, proposa de déterminer pour chaque stock de poisson un «total de prises autorisées» (TPA). Un an plus tard, les TPA, eux-mêmes basés sur l'objectif d'un rendement maximal constant (RMC), étaient divisés en quotas, par pays.

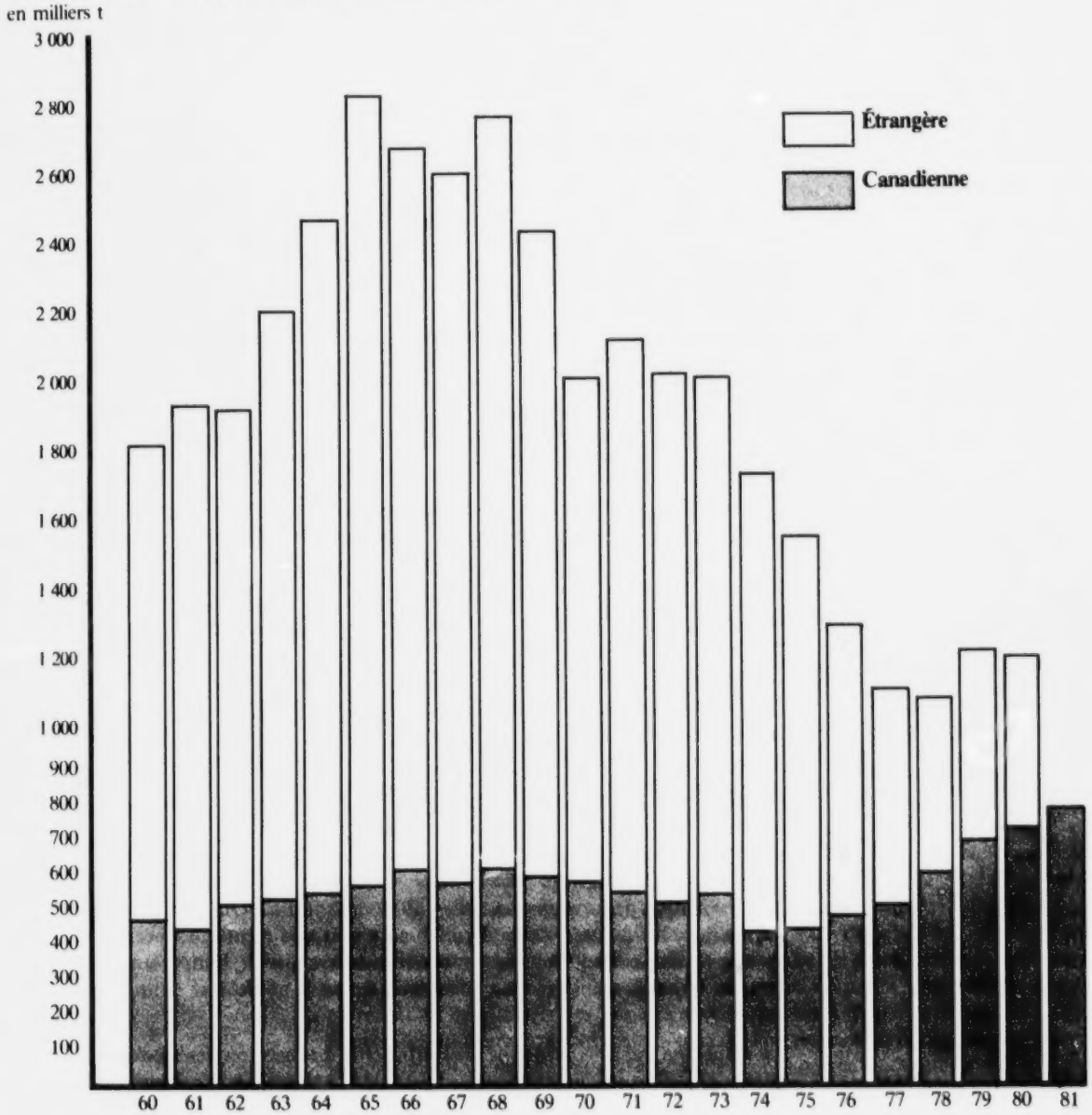
Théoriquement, le RMC est loin d'être parfait mais il constitue un bon point de départ. Dans la pratique, il a lamentablement échoué. Les données sur lesquelles s'appuyait le RMC étaient incomplètes; dans certains cas, on les a même soupçonnées d'être sans valeur. Chaque pays était porté à déclarer un nombre de prises inférieur au chiffre réel. Pour cette raison, les TPA étaient trop élevés et, même là, leur application était mal contrôlée. La diminution des stocks non seulement se poursuivit, mais s'accéléra. La «pêche pulsatoire» devint coutumière, surtout pour les chalutiers-usines étrangers qui concentraient leurs efforts en un seul endroit pendant une courte période, puis, rassasiés, allaient dévorer un autre stock.

Pour la flotte canadienne de grands bateaux, le volume des prises a dégringolé au même rythme que l'ensemble de la récolte. La quantité de poisson capturée par les chalutiers à pêche arrière modernes, plus efficaces que les anciens chalutiers à pêche latérale, n'égalait même pas le volume des prises réalisées par les chalutiers conventionnels, construits dix ans auparavant. La récolte a atteint son niveau le plus bas, en 1974, lorsque les prises canadiennes de poisson de fond sont tombées à 418 000 t. On trouve une indication encore plus frappante de cette baisse dans la zone de pêche qui se trouve au large du Labrador et de la côte est de Terre-Neuve. Pour la seule année 1968, la récolte canadienne de poisson de fond y avait atteint 218 000 t; pour 1973, 1974 et 1975 réunies, elle n'était plus que de 212 000 t.

La cause était évidente. Le mal avait déjà été fait et les conséquences étaient désastreuses. Bien que les prises canadiennes de poisson de fond aient recommencé à augmenter après 1974, la récolte, dans son ensemble, a continué de diminuer jusqu'en 1978 ou elle a touché le fond, avec 1,1 million de tonnes, soit 60 % de moins que durant les années record de la décennie 1960.

Entretemps, le Canada avait commencé à faire valoir ses intérêts dans le cadre des négociations internationales. En 1964, après des années de vaines négociations, nous établissions une zone de pêche exclusive de neuf milles, au-delà des trois milles déjà fixés. En 1970, le golfe du Saint-Laurent était déclaré territoire de pêche exclusivement canadien et des accords de retrait progressif étaient conclus avec les pays qui y possédaient des droits coutumiers de pêche. Le Comité du fond des mers de l'ONU préparait alors la troisième Conférence sur le droit de la mer. Lorsque celle-ci s'ouvrit, en 1973, le Canada jouait déjà un rôle de premier plan dans les négociations internationales relatives aux pêches. La conquête des deux cent milles était amorcée.

Figure 2.3
Récolte de poisson de fond dans le nord-ouest de l'Atlantique, de 1960 à 1981



Note: *Ce graphique comprend le poisson de fond pêché tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la limite des 200 milles. Les données relatives à la récolte des navires étrangers en 1981 ne sont pas encore connues.*

Source: *Ministère des Pêches et Océans*

L'épuisement manifeste des stocks, combiné à l'évolution des principes du droit de la mer et à la fermeté dont le Canada fit preuve sur le plan international (citons, notamment, la fermeture, en 1975, des ports canadiens à la flotte soviétique), réduisit suffisamment la pêche pour permettre aux stocks de se reconstituer petit à petit, et les prises canadiennes se sont remises à augmenter progressivement.

De 1974 à 1981, la récolte de poisson de fond s'est accrue de 85 % pour atteindre 779 000 t, hausse qui devrait se poursuivre jusqu'au milieu des années quatre-vingt, époque où l'on prévoit une stabilisation du volume des prises.

Il serait trop facile de considérer le creux de 1974 simplement comme une crise des ressources. Ce facteur, certes, a joué, mais d'autres éléments sont intervenus. Le prix du carburant avait commencé à augmenter de façon spectaculaire en 1973, entraînant des conséquences économiques graves pour le monde entier. La crise de 1974 a résulté de la combinaison de trois facteurs:

- baisse considérable des stocks de poisson
- augmentation marquée des coûts relatifs à la pêche
- affaiblissement sensible des marchés du poisson.

Nous avions alors moins de poisson à écouler, mais tout autant de mal à le vendre. Le resserrement des coûts et des prix était encore aggravé par la rareté du poisson. Les dépenses d'exploitation d'un navire ou d'une usine avaient augmenté et comme les bateaux faisaient moins de prises et que les usines avaient moins de matière première à traiter, le prix de la livre de poisson monta en flèche. En comparaison, le resserrement des coûts et des prix de 1982 est plutôt empiré par l'abondance du poisson: la demande de poisson de fond canadien, à un prix qui permettrait à l'industrie de rentrer dans ses frais, est insuffisante par rapport aux quantités disponibles.

La crise de 1974 a été surmontée mais le trésor fédéral a dû débourser quelque 140 millions de dollars en aide spéciale au cours des trois années qui ont suivi. C'était là une opération d'urgence qui a réussi à sauver du naufrage une industrie en détresse, sans toutefois parvenir à la restaurer ou à la consolider. Bien au contraire, on lança à la rescapée un nouveau défi, plus exigeant encore, celui de récolter les bénéfices escomptés de l'extension, depuis longtemps attendue, des eaux territoriales canadiennes.

En 1977, le Canada a en effet porté la limite de sa zone de pêche à 200 milles marins. La coopération de presque tous les pays pratiquant la pêche dans cette zone a été obtenue grâce à des accords bilatéraux prévoyant l'attribution de quotas dans les stocks qui excèdent les besoins du Canada. La touche finale a été apportée par la transformation de la CIPAN, créée en 1949, qui devint l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest. Cette dernière accordait une reconnaissance multilatérale à la nouvelle zone de 200 milles et reconnaissait en outre l'importance particulière, pour le Canada, des stocks de poisson se trouvant au-delà et dans le voisinage de cette limite.

Le Canada a vu, sans tarder et avec efficacité, à la gestion des stocks de sa zone de pêche, se dotant des compétences scientifiques nécessaires. Le ministère des Pêches et Océans, les Forces armées canadiennes et le ministère des Transports ont assuré, conjointement, le contrôle qu'exigeait cette gestion. Les autorités canadiennes ont intenté des poursuites contre des navires étrangers et annulé des permis. L'objectif était de maintenir le volume de notre flotte à un niveau stable tout en réduisant progressivement le nombre de bateaux étrangers, de sorte que, la quantité et la taille des poissons croissant, les prises canadiennes puissent, elles aussi, augmenter.

Les événements de 1977 à 1981

L'élargissement des limites extraterritoriales du Canada entra en vigueur le 1er janvier 1977 avec toutes les conséquences pratiques qu'il entraînait.

Au cours des mois qui précédèrent, il s'était manifesté beaucoup de cynisme. Nombreux étaient ceux qui considéraient cette question de limite comme un faux problème, un simple prétexte pour éviter de s'attaquer à d'autres difficultés que connaissaient les pêches. Avant la fin de l'année, cependant, le cynisme fit place à l'emballement devant la perspective d'un nouvel essor. Comme par hasard, c'est en 1977 que s'amorça une reprise du marché, après le creux de 1974.

Au milieu de 1979, chacune des provinces atlantiques, ainsi que le Québec, avaient fini de mettre au point des plans détaillés de développement des pêches, qui se recoupaient tous, surtout dans le golfe du Saint-Laurent où les provinces convoitaient le même poisson. Selon ces plans, l'essor allait largement être financé par le fédéral, principalement par l'intermédiaire du ministère de l'Expansion économique régionale.

Les provinces qui ne possédaient pas de chalutiers en réclamaient; celles qui en avaient déjà en voulaient d'autres, et de plus grande taille. Les entreprises se préparaient en prévision de l'augmentation des ressources. Les usines de traitement s'agrandissaient; on en construisait de nouvelles. Les pêcheurs qui avaient abandonné la pêche depuis 1968 s'y remettaient, si bien qu'en 1980, leur nombre était redevenu ce qu'il était auparavant. Les banques accordaient des prêts avec un peu trop de facilité. En 1979, alors que tous, pêcheurs et producteurs, connaissaient une année prospère, la semence de la crise était déjà jetée et commençait à germer.

Le ministère des Pêches et Océans, responsable de la gestion des pêches dans leur ensemble, était au cœur de tous les débats sur l'avenir de l'industrie. Pêcheurs, producteurs et gouvernements provinciaux le pressaient de se rallier à leurs objectifs respectifs. Le MPO commençait à limiter l'émission des permis (et prônait la modération), mais il accordait par ailleurs des subsides pour la construction de bateaux, tout comme les offices provinciaux de prêts aux pêcheurs. Les efforts en vue de restreindre les dépenses et de coordonner les politiques fédérales et provinciales ne donnaient aucun résultat.

On voyait partout des propriétaires de navires étrangers et des entrepreneurs de toutes sortes. Les étrangers étaient tenus à distance. Le ministre des Pêches et Océans, Roméo LeBlanc, se plaisait à répéter qu'«on n'ouvrait pas la porte de derrière à ceux qui venaient tout juste d'être expulsés par la porte principale».

La pression exercée sur les pouvoirs publics était énorme. Les gouvernements de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse s'unirent pour promouvoir un plan de développement de la flotte exigeant des crédits de 900 millions de dollars. De toutes parts, on accusait les autorités d'empêcher les Canadiens de s'équiper des nouveaux chalutiers congélateurs qui leur permettraient de capturer le stock croissant de morue du nord ainsi que les stocks inexploités de calmar et de merlu argenté. Les provinces entrèrent en conflit avec les grandes sociétés basées à Terre-Neuve et en Nouvelle-Écosse, toutes cherchant à obtenir la part du lion en matière d'expansion d'usines, de remplacement de bateaux et d'accroissement de flotte.

Des pressions inouïes s'exerçaient sur le Canada, tant de l'intérieur que de l'extérieur du pays, pour qu'il autorise l'utilisation des bateaux étrangers. Tous les arrangements imaginables furent essayés, à part l'intégration de ces navires à la flotte canadienne. On eut recours à des «affrètements de développement», à des programmes d'approvisionnement des usines à court de matière première, aux ventes directes, en mer ou à quai. L'industrie canadienne pesait de tout son poids pour que soient con-

clues des ententes qui seraient sans risques pour elle ou ne la forceraient pas à investir des capitaux.

On a accusé et l'on continue d'accuser le gouvernement fédéral d'imposer trop de règlements et d'entraver le développement technologique. En fait, les propriétaires de navires pouvaient obtenir, et le peuvent encore, un chalutier congélateur en remplacement d'un chalutier conventionnel de pêche fraîche possédant une capacité de prises comparable, et certains se sont prévalus de cette offre. Cependant, c'est pour développer leur capacité de pêche que la plupart voulaient ces nouveaux chalutiers, prétendant les justifier par l'accroissement des espèces qu'ils avaient l'habitude de pêcher dans les eaux septentrionales et par la possibilité que semblaient avoir les Canadiens de remplacer les étrangers dans les pêches hauturières, non traditionnelles, du calmar, du maquereau et du merlu argenté, lesquelles nécessitaient des chalutiers congélateurs.

Les chalutiers-usines étaient plus difficiles à avoir mais pouvaient être obtenus à titre de bateau de remplacement ou s'ils étaient destinés à un consortium d'entreprises. Mais aucun groupement de cette nature ne fut formé. Finalement, pour mettre fin au débat et établir une politique claire dans un domaine où régnait la confusion la plus totale, James McGrath, alors ministre des Pêches, écarta le filetage du poisson de fond en mer (c'est-à-dire l'emploi de chalutiers-usines) et décida que les navires de remplacement ne dépasseraient pas 200 pieds.

À tort ou à raison, le gouvernement fédéral limita également la capacité globale de récolte. Il autorisa le remplacement des navires à condition que la longueur des nouvelles embarcations ne dépasse pas de plus de 25 % celle des anciennes. Il permit de combiner de petits bateaux pour en former un gros, mais interdit l'acquisition d'embarcations supplémentaires, sauf pour la flotte de petits navires dans certaines régions. En fait, aucun nouveau permis de chalutier n'a été délivré depuis 1973. Si le gouvernement n'a pas interdit la congélation en mer, les défenseurs de ce mode de traitement du poisson se sont plaints que les règlements qu'il imposait équivalaient, dans la plupart des cas, à une interdiction.

Le mécontentement était tel que deux grandes firmes — Nickerson et National Sea — ont eu recours aux organes d'information pour faire connaître partout leur appui à l'expansion des flottes côtières et hauturières. Cette action a été contrecarrée et pourtant, même en 1982, nous nous sommes retrouvés avec une flotte encore trop grande par rapport à l'accroissement des ressources. Néanmoins, tous les secteurs avaient profité de cette croissance et ils se retrouvaient à peu près dans le même équilibre que dix ans auparavant. Les grands chalutiers avaient perdu du terrain dans le Golfe, mais en avaient gagné beaucoup plus sur le plateau continental de Scotian et tout particulièrement dans les régions septentrionales. Le centre de gravité de l'ensemble des stocks de poisson de fond s'étant déplacé vers le nord-est et de nouvelles politiques ayant été établies pour l'attribution des quotas aux flottes, la géographie économique de la pêche hauturière avait néanmoins commencé à se transformer (voir chapitre 3).

Pendant ce temps, on s'efforçait de mettre de l'ordre dans la pêche pratiquée au moyen de petites embarcations, efforts qui ont abouti, en 1981, au classement des pêcheurs en deux catégories: à plein temps et à temps partiel. On tenta aussi de s'attaquer à d'autres problèmes difficiles à résoudre, comme la question de la qualité, mais on se heurta à la résistance tant du gouvernement que de l'industrie. Ils s'est trouvé des cas où les représentants du peuple n'étaient pas prêts à s'aliéner leurs circonscriptions en promouvant des programmes impopulaires.

Comme si cela ne suffisait pas, certains gouvernements provinciaux se sont mis à vouloir accroître leur compétence dans le domaine des pêches. Tout le monde s'y

opposait, ce qui n'a pas empêché un nouveau débat de déchirer une industrie déjà très divisée. En 1980, la compétence en matière de pêche fut l'un des douze articles à l'ordre du jour de la première conférence constitutionnelle des premiers ministres, tenue en septembre. Au cours de cet été-là, des fonctionnaires des pêches — tant fédéraux que provinciaux — s'étaient penchés pendant des semaines sur la question de savoir à quel groupe d'hommes politiques incomberait cette responsabilité. Aux yeux d'une industrie déjà submergée par une nouvelle vague de problèmes, c'était du temps perdu.

La crise de 1981-1982

Aujourd'hui, l'industrie de la pêche est en état de crise. Elle a connu de nombreuses vicissitudes au cours des dernières années. Des arrêts de travail ont paralysé la pêche à Terre-Neuve durant l'été de 1980. Les prix du hareng se sont effondrés en 1981. En Nouvelle-Écosse, les prix du poisson capturé par chalutier n'ont cessé de baisser.

À la fin de l'été 1981, plusieurs usines de traitement ont fermé leurs portes, dans toute la région, mais surtout à Terre-Neuve et en Nouvelle-Écosse; quelque 4 000 personnes se sont retrouvées sans emploi. Pour l'industrie dans son ensemble, ces fermetures étaient l'indice des innombrables difficultés qu'elle traversait à ce moment-là. Nos concurrents scandinaves sur le marché américain étaient favorisés par le fait que la dévaluation de leurs devises était beaucoup plus grande que celle du dollar canadien. Au même moment, la demande américaine de poisson a brusquement fléchi. Les acheteurs américains de poisson canadien, aux prises avec des taux d'intérêt élevés, ont réduit leurs stocks, forçant ainsi les firmes canadiennes à garder stockées des quantités de produits beaucoup plus grandes que d'habitude. À leur tour, les entreprises canadiennes devaient financer ces réserves supplémentaires à des taux d'intérêt encore plus élevés que ceux en vigueur aux États-Unis. Par suite de l'accumulation des stocks et du trop peu de quotas accordés pour des espèces pouvant être écoulées de façon économique, certaines entreprises exploitant des chalutiers ont temporairement fermé bon nombre de leurs usines et ramené leur flotte au port.

H.B. Nickerson & Sons et The Lake Group se sont trouvées en mauvaise posture sur le plan financier ce qui les a conduites à demander, en novembre 1981, une aide pécuniaire au gouvernement fédéral. De nombreuses petites entreprises les ont imitées et des organisations de pêcheurs et de producteurs ont présenté des demandes conjointes d'assistance financière. Dans le milieu des affaires, on redoutait de nombreuses faillites. Dans les centaines d'agglomérations qui vivent de la pêche, on craignait que les fermetures ne soient permanentes; certains des pêcheurs touchés ont pris des moyens énergiques pour faire savoir aux firmes et aux gouvernements ce qu'ils attendaient d'eux. À la fin de 1981, le ministre des Pêches, Roméo LeBlanc, annonçait, à titre de palliatif, un programme d'assistance financière de 15 millions de dollars qui aiderait les entreprises à surmonter les plus graves difficultés que leur causait leur excédent de stocks.

Le secteur du traitement

Les difficultés des producteurs allaient bien au-delà des stocks et constituaient, en fait, une crise financière grave, que nous étudierons en détail au chapitre 5. La crise a commencé en 1980 bien que ses origines remontent à plus loin. Afin d'avoir un aperçu de la situation financière des producteurs, le Groupe d'étude a demandé aux conseillers en gestion de la firme Woods Gordon de faire une enquête auprès de 100 entreprises de la côte est, lesquelles traitent environ 85 % des prises de poisson de fond.

Les résultats sont peu encourageants:

- En 1978, le bénéfice net des entreprises était de 29 millions de dollars; en 1981, il avait fait place à un déficit de 57 millions.
- Durant la même période, leur fonds de roulement est tombé de 41 millions à moins 106 millions de dollars, chiffre négatif qui est une preuve d'insolvabilité.

- Le capital propre, qui était de 113 millions de dollars en 1979, n'était plus que de 26 millions en 1981.
- Le ratio des emprunts, c'est-à-dire le rapport de la dette à long terme au capital propre, est passé d'environ 1 sur 1 qu'il était en 1977, à près de 10 sur 1 en 1981, hausse stupéfiante quand on songe que, s'il dépasse la valeur de 1 sur 1, il indique un endettement excessif.
- En 1977, la dette totale des entreprises s'élevait à 122 millions de dollars et l'intérêt annuel qu'elles payaient sur cette somme, à 10 millions; en 1981, le poids de la dette avait plus que quadruplé pour s'établir à 520 millions de dollars, et l'intérêt annuel, sept fois plus élevé qu'en 1977, atteignait 72 millions.

Ces chiffres, alarmants certes, ne devraient pas masquer le fait que certaines entreprises ont réalisé des profits et qu'il existe des variations importantes à l'intérieur de la région atlantique. Les difficultés actuelles touchent surtout les usines de traitement des côtes nord-est et sud de Terre-Neuve. Le malaise financier est plus aigu dans les secteurs du poisson de fond et du hareng congelés; les mollusques, les crustacés et le poisson salé continuent de rapporter des profits convenables.

Bien des difficultés tiennent à un resserrement classique des coûts et des prix. Les coûts de production, par livre de poisson, ont augmenté rapidement au cours des dernières années tandis que le produit de la vente de la même livre de poisson est demeuré presque inchangé.

Les pêcheurs

Les pêcheurs de la côte est ressentent les effets de la crise de diverses façons. Certains font partie de l'équipage des chalutiers hauturiers et des petits bateaux exploités par les entreprises de traitement. À ce titre, la situation financière des firmes a des répercussions sur leurs revenus et même sur leur emploi. Un bien plus grand nombre de pêcheurs sont indépendants, possèdent leur propre bateau et pratiquent la pêche côtière. Ces pêcheurs, non moins que les grandes sociétés, sont au nombre des entreprises de pêche victimes du resserrement des coûts et des prix.

Afin d'évaluer leur situation financière, le Groupe d'étude a mené une enquête poussée sur les revenus et dépenses de 1 000 pêcheurs. Les résultats de cette étude sont exposés au chapitre 4. Comme on pouvait s'y attendre, la plupart des pêcheurs ne tirent qu'un faible revenu de leur activité.

Voici certaines des principales conclusions de l'enquête:

- En 1981, la valeur médiane du revenu net de pêche, pour les pêcheurs à plein temps, était de 6 500 $; les revenus les plus élevés se trouvaient dans l'ouest de la Nouvelle-Écosse, et les plus bas, dans le nord-est de Terre-Neuve et au Labrador.
- Les revenus nets tirés de la pêche par les pêcheurs à plein temps étaient quatre fois supérieurs à ceux des pêcheurs à temps partiel.
- Les pêcheurs à plein temps tiraient de la pêche les trois quarts, environ, de leurs revenus totaux; les pêcheurs à temps partiel, le quart seulement.
- Pour la plupart des pêcheurs à temps partiel, la pêche constituait un revenu d'appoint; pour une petite minorité seulement, elle était un moyen de subsistance aussi important que pour les pêcheurs à temps complet.
- Pour tous les pêcheurs, l'argent qu'ils reçoivent d'autres sources que la pêche constitue une part importante de leurs revenus; la principale de ces sources est l'assurance-chômage.
- Les gens croient que les pêcheurs se rattrapent sur les revenus «en nature», comme ceux de la chasse et du jardinage; or on a constaté que ces activités ne constituent qu'une très faible part de leur revenu.

- Les revenus touchés par les autres membres de la famille d'un pêcheur sont indispensables au bien-être matériel de cette dernière; ces revenus proviennent en général d'un emploi dans une usine de traitement du poisson.
- Les entreprises de la pêche ont vu baisser leur marge de profits, leurs bénéfices nets suffisant à peine à rembourser les emprunts accordés par les offices provinciaux de prêts. Il ne leur reste rien pour compenser les risques qu'elles prennent ou accumuler du capital.
- On compte près de 1 300 petits villages de pêcheurs sur la côte atlantique canadienne: le tiers, au moins, de la population active y est engagée dans la pêche ou le traitement du poisson.

Au milieu de 1982, les perspectives immédiates, à la fois des producteurs et des pêcheurs, n'étaient pas encourageantes. On n'escomptait aucune hausse significative des prix, mais les coûts, eux, continuent d'augmenter. La pénurie de fonds de roulement demeure une préoccupation majeure. On prévoit une baisse de la demande de poisson salé, le prix du hareng est très peu élevé et même le marché des pétoncles montre des signes d'un affaiblissement sérieux. Par contre, les pêches de homard, de crabe et de capelan ont été presque partout rentables, et les prix du poisson de fond congelé semblent vouloir augmenter.

L'augmentation de la récolte

L'état des pêches de l'Atlantique, en 1982, n'est pas désastreux sur tous les plans. Deux éléments très importants nous fournissent des motifs d'optimisme: les perspectives de récolte et la possibilité, encore inexploitée, d'améliorer la qualité et le rapport coût-efficacité. Nous nous appliquerons, dans la suite du présent rapport, à trouver des moyens de tirer parti de ce potentiel. Nous passerons rapidement sur les ressources, car nous croyons que leur gestion est bien assurée.

Le volume et la valeur de la récolte canadienne de poisson de fond ont augmenté de façon constante depuis que la zone de pêche canadienne a été portée à 200 milles. En 1981, les prises ont atteint 779 000 t, en comparaison de 470 000 t en 1976. Leur valeur au débarquement était de 264 millions de dollars, par rapport à 94 millions en 1976. En 1987, le volume annuel des prises de poisson de fond devrait s'établir à 1,1 million de tonnes.

La morue est le principal poisson de fond pêché et son augmentation a été — et continuera d'être — le facteur déterminant dans la hausse du volume des prises. En 1987, la récolte de morue devrait être plus de trois fois supérieure à celle de 1976; quant au total des prises de poisson de fond, il aura plus que doubler. Cette année, la récolte de morue atteint presque 500 000 t, chiffre qu'elle devrait dépasser en 1983.

Le Groupe d'étude a établi des prévisions pour la récolte de poisson de fond canadien des cinq prochaines années. Trois points retiennent l'attention. Premièrement, l'industrie se trouve devant l'heureuse perspective d'une augmentation de 50 % des prises de poisson de fond entre 1981 et 1987 (voir tableau et figure 2.4). Les pêcheurs canadiens de la côte atlantique devraient pouvoir capturer quelque 370 000 t de poisson de fond de plus qu'en 1981. Deuxièmement, presque toute cette augmentation consistera en morue. Troisièmement, la majeure partie de cette croissance se produira au large de la côte nord-est de Terre-Neuve.

Les estimations du TPA pour 1987 sont les plus récentes établies par Pêches et Océans Canada (octobre 1982). Ces prévisions sont très aléatoires et ne devraient pas servir à une planification détaillée. Le TPA de morue du nord prévu pour 1987 (400 000 t) présuppose que se poursuivra la politique en vigueur depuis 1977, laquelle se fonde sur une évaluation prudente de la mortalité due à la pêche.

La part canadienne de chaque TPA prévue pour 1987 (voir tableau 2.4) correspond, dans l'ensemble, aux parts de 1982, sauf pour la morue du nord et du Golfe, où elle

Tableau 2.4

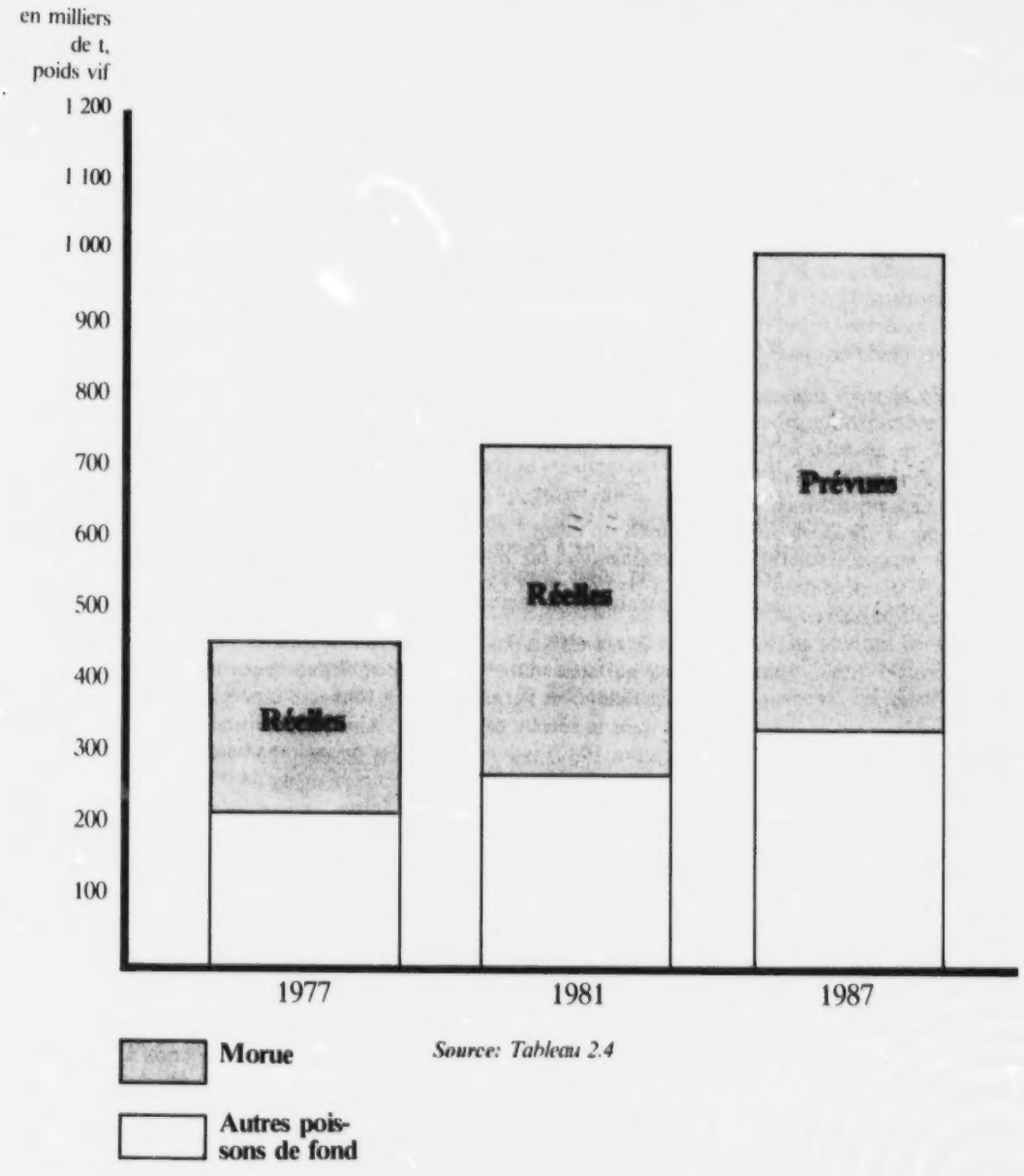
Estimation, pour 1987, de la récolte canadienne des espèces de poisson de fond soumises à des quotas
(en milliers de t, poids vif)

	Prises Canadiennes		Prévisions pour 1987			
	1977	1981	TPA	Part canad. du TPA	Prises canad. prévues	Différence 1981-1987
Nord de Terre-Neuve:						
Morue 2GH	—	—	20	40 %	8	8
Morue 2J, 3KL	80	154	400	95 %	380	226
Sébaste 2+3K	4	14	35	80 %	20	6
Plie du Canada 2+3K	7	7	10	100 %	10	3
Plie grise 2J, 3KL	4	3	8	50 %	3	—
Turbot 2+3KL	18	24	55	90 %	35	11
Totaux:	112	202	528	90 %	456	254
Sud de Terre-Neuve:						
Morue 3NO	2	6	40	60 %	24	18
Morue 3Ps	29	31	47	85 %	40	9
Sébaste 3LN	10	8	25	40 %	8	—
Sébaste 3O	3	3	20	35 %	3	—
Sébaste 3P	15	9	18	90 %	10	1
Plie du Canada 3LNO	43	48	55	100 %	55	7
Limande à queue jaune 3LNO	11	14	19	100 %	15	1
Plie grise 3LNO	3	—	5	60 %	1	1
Plie grise 3Ps	4	—	3	85 %	1	1
Totaux:	121	120	232	76 %	157	37
Golfe:						
Morue 4RS, 3Pn	55	85	125	100 %	125	40
Morue 4T, 4Vn (janv.-avril)	22	57	64	100 %	64	7
Sébaste 4RST	16	20	25	100 %	25	5
Plie grise 4RS	3	1	3	100 %	1	—
Plie du Canada 4T	9	8	10	100 %	8	—
Totaux:	105	172	227	100 %	223	51
Plateau continental de Scotian/Banc Georges:						
Morue 4Vn(mai-déc.)	8	12	12	100 %	12	—
Morue 4VsW	10	53	72	100 %	72	19
Morue 4X	22	31	30	100 %	30	-1
Morue 5	6	6	néant	néant	15	9
Aiglefin 4VW	3	20	15	100 %	15	-5
Aiglefin 4X	20	30	32	100 %	32	2
Aiglefin 5	3	6	néant	néant	10	4
Goberge 4VWX + 5	25	40	51	80 %	40	—
Sébaste 4VWX	15	18	30	85 %	20	2
Flet 4VWX	11	14	14	100 %	14	—
Totaux:	122	231	256*	94 %*	260	29
Totaux globaux par espèce:						
Morue	234	436	810*	93 %*	770	334
Aiglefin	26	56	47*	100 %*	57	1
Goberge	25	40	51	80 %	40	—
Sébaste	62	72	153	73 %	86	14
Flet	95	96	127	95 %	108	12
Turbot	18	24	55	90 %	35	11
Totaux:	460	725	1 243*	90 %*	1 096	371

N.B.: Le total de certaines colonnes pourra sembler inexact parce que les chiffres ont été arrondis.

* Ces totaux ne comprennent pas les TPA et les parts canadiennes de morue et d'aiglefin du Banc Georges. L'estimation de ces TPA pour 1987 n'a pas été faite. Les prévisions pour 1987 se fondent sur le volume des débarquements récents.

Figure 2.4
Prises canadiennes de poisson de fond soumises à un quota: côte atlantique



Source: Tableau 2.4

devrait s'accroître. Ces estimations expriment le point de vue du Groupe d'étude sur l'évolution probable de la situation; elles ne reflètent pas nécessairement la politique du gouvernement canadien en ce qui concerne le partage des stocks conformément à divers accords internationaux. Ces prévisions ne tiennent pas compte des prises accessoires éventuellement accordées à des pays étrangers pour certains stocks (par exemple, pour la plie du Canada des zones 3LNO). Les chiffres ont été arrondis.

Finalement, les prises canadiennes prévues pour 1987 ont été établies par le Groupe d'étude, au meilleur de sa connaissance, en se basant sur les récoltes récentes de divers stocks. On suppose, par exemple, que les quotas canadiens de morue, d'aiglefin et de goberge seront pleinement exploités en 1987. La plus grande incertitude concerne les variations annuelles que connaît la récolte côtière de morue du nord. Les prises de flet et de sébaste seront peut-être inférieures aux quotas à cause, dans le premier cas, du faible taux de récolte dans certains stocks et, dans le deuxième cas, de perspectives de marché incertaines.

Plusieurs autres remarques s'imposent à propos des projections relatives à 1987. On ne saurait trop insister sur le degré d'incertitude que comportent les prévisions annuelles d'arrivages, à plus forte raison celles qui portent sur cinq ans. De plus, un grand nombre des poissons compris dans nos estimations ne sont pas encore nés. Des phénomènes naturels dont nous n'avons qu'une très vague connaissance pourraient aisément rendre nos prévisions inexactes.

Le TPA de plusieurs stocks de morue, par exemple, dépasse largement notre évaluation optimale actuelle de la récolte moyenne à long terme pour cette espèce. Ainsi, le rendement à long terme qu'on prévoit pour la morue de l'est du Golfe (zones 4RS3Pn) est de 75 000 t, alors que le TPA escompté pour 1987 s'établit à 125 000 t. La différence est due à l'abondance exceptionnelle, actuellement, de certaines «classes d'âge». Cela laisse présager une bonne récolte pendant plusieurs années, mais les prises pourraient ensuite tomber sous la moyenne pour une longue période de temps.

Sont exclues de ces estimations les espèces non soumises à des quotas (comme le flétan) et celles qui sont actuellement de moindre importance pour le Canada (par exemple, le grenadier et l'argentine). En tout, ces espèces peuvent représenter environ 50 000 t dans la récolte canadienne. Ainsi, les révisions les plus récentes des statistiques (octobre 1982) indiquent que les prises canadiennes de poisson de fond ont atteint, en 1981, 779 000 t. Ce chiffre, supérieur de 54 000 t à celui indiqué dans le tableau, comprendrait ces espèces secondaires.

Les prévisions relatives aux prises de morue dans les zones 3NO se présentent autrement. Le rendement escompté à long terme y est estimé à 100 000 t, environ, mais le TPA prévu pour 1987 est seulement de 40 000 t. Même ce chiffre s'avèrera trop optimiste si l'on ne parvient pas à un accord international pour mettre fin à la surexploitation de ce stock, qui se poursuit depuis plusieurs années à l'extrémité du Grand Banc, tout juste à l'extérieur de la limite des 200 milles.

Presque tous les stocks présentent des particularités, de nombreuses étant d'ordre biologique, d'autres tenant à la possibilité de capturer le poisson à des coûts raisonnables, aux perspectives du marché, ou encore aux incertitudes de la situation internationale. Les prévisions du tableau 2.4 pour les différents stocks ne sont pas dépourvues de réalisme puisque, dans le passé, les Canadiens ont, une année ou l'autre, capturé un pourcentage de leur quota au moins aussi élevé que celui qu'elles indiquent.

Toutefois, vu le grand nombre d'impondérables, il n'est pas réaliste d'espérer que chaque pêche suive, quelle que soit l'année, un cours «normal», c'est-à-dire en tous points conforme aux prévisions. Le total des prises que nous prévoyons est probable-

ment surévalué puisque le quota impose une limite maximale à la récolte lorsque la quantité de poisson dépasse la «normale» et que, d'autre part, rien n'empêche cette dernière d'être très inférieure à nos prévisions. La morue du nord, dont la pêche côtière n'est pas soumise à un quota pour diverses raisons techniques, constitue la principale exception à cette règle. En raison de son TPA très élevé, les variations de rendement annuel pourront avoir de lourdes conséquences pour la pêche.

Les prévisions du tableau 2.4 indiquent une augmentation d'environ 370 000 t des prises de poisson de fond canadien entre 1981 et 1987. Cette hausse de 50 % sera presque entièrement due à la morue dont les arrivages pourraient s'accroître de 330 à 335 mille tonnes au cours de cette période. On ne prévoit aucun changement important pour les autres espèces courantes de poisson de fond. La croissance des prises de morue touchera surtout la morue du nord (226 000 t) et celle qui est pêchée dans l'est du Golfe (40 000 t), dans l'est du plateau continental de Scotian (19 000 t) et dans le sud du Grand Banc (18 000 t). La pêche côtière de la morue du nord constitue l'élément-clé. Cette pêche a été bien en-deçà des attentes, ces dernières années, mais elle pourrait connaître un essor prodigieux s'il se produisait une migration importante et soutenue du poisson vers le littoral. La pêche hauturière hivernale de la morue du nord s'est avérée constamment fructueuse et, ces deux dernières années, a produit les plus hauts taux de prises jamais connus par les chalutiers canadiens.

Cette croissance des ressources se répartit inégalement dans la région de l'Atlantique. Comme le montre la figure 2.5, elle ne prendra un caractère vraiment exceptionnel que dans les eaux situées au large de la côte nord-est de Terre-Neuve. On prévoit en effet qu'environ 70 % de l'accroissement des prises aura lieu au large du Labrador et de la côte nord-est de Terre-Neuve. Cela tient presque entièrement à la croissance des stocks de morue du nord. La morue du Golfe devrait, pour sa part, constituer 12 %, environ, de l'augmentation. Des prises de morue et de flet accrues, au sud et au sud-est de Terre-Neuve, pourraient représenter 10 % de la croissance, bien que le renouvellement du stock de morue du sud du Grand Banc soit un facteur décisif pour cet apport. Un nouvel essor de cette pêche aiderait énormément les usines approvisionnées par chalutiers, situées au sud de Terre-Neuve, lesquelles sont aux prises avec de graves difficultés. Malheureusement, cet essor ne saurait être rapide.

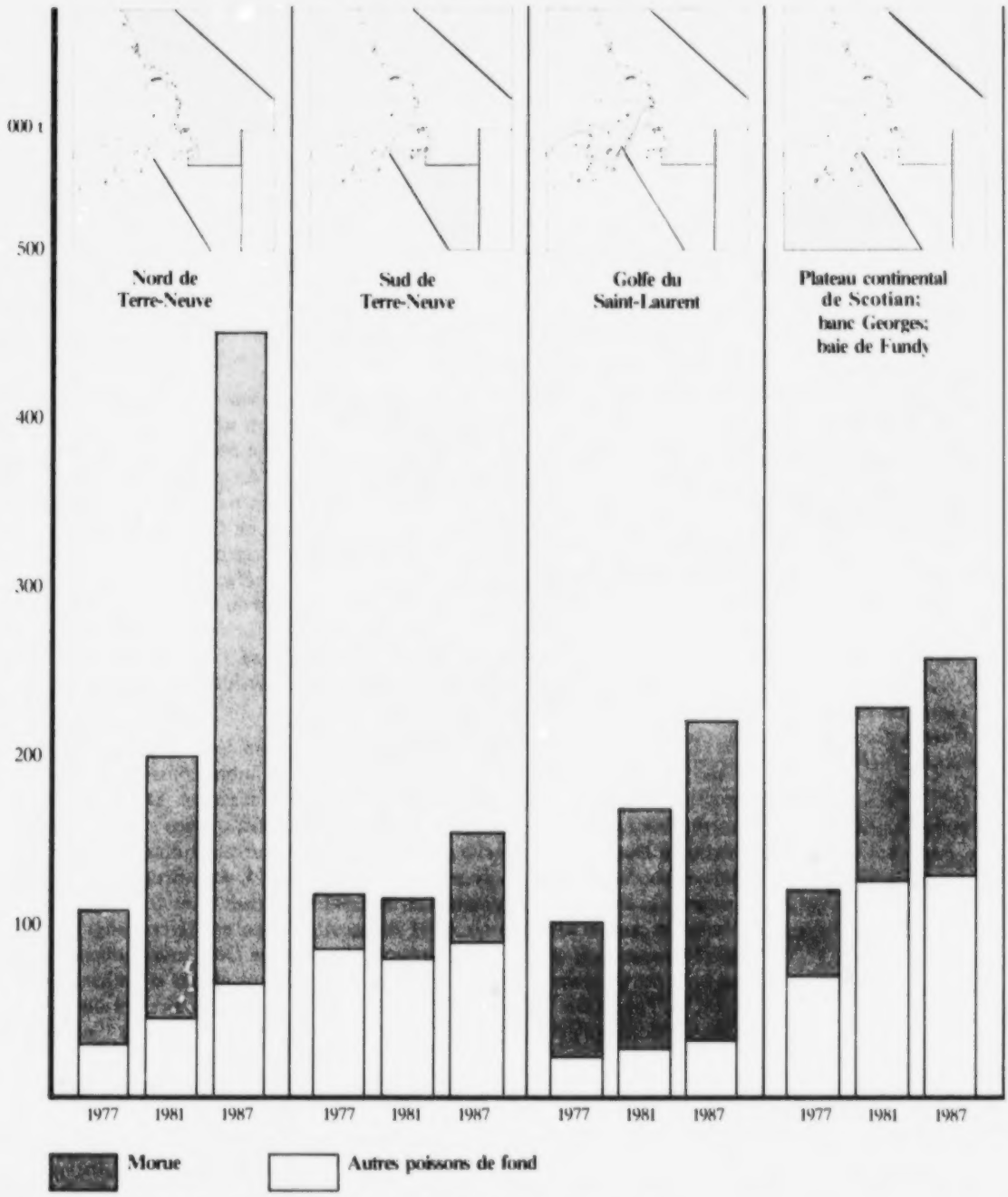
La région formée par le plateau continental de Scotian, le Banc Georges et la baie de Fundy est, de toutes, celle où l'on prévoit la plus faible croissance. De nombreux stocks pourraient même y connaître une légère diminution. Des prises de morue accrues sont prévues à l'extrémité est du plateau mais, comme elles dépassent l'estimation à long terme de la récolte annuelle, elles pourraient diminuer assez vite. La partie occidentale de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ne pourront compter que sur une augmentation modeste des prises dans le Banc Georges. La récolte de morue effectuée en 1982 dans cette région est de bon augure et met en relief l'importance cruciale du jugement que rendra la Cour internationale de Justice au sujet des frontières du golfe du Maine. Les pêcheurs côtiers et les usines de traitement de l'ouest des Maritimes ne peuvent évidemment pas tirer profit de la croissance importante des stocks situés à l'est de Terre-Neuve ou même à l'est d'Halifax.

Régions déterminées par le Groupe d'étude

Tout au long du rapport, le lecteur rencontrera des références à différentes régions de la côte atlantique. Dès le départ, le Groupe d'étude s'est bien rendu compte que les pêches de l'Atlantique ne constituent pas un tout homogène. Il existe de grandes différences d'une région à l'autre et nous avons tenu à ce que nos statistiques témoignent de cette diversité. Nous avons décidé de rassembler, autant que possible, nos données en fonction de treize grandes régions géographiques qui sont indiquées sur la carte de la page 000 et dont la liste apparaît au tableau 2.5.

Figure 2.5

Prises canadiennes de poisson de fond soumises à un quota: répartition régionale



Note: *Les chiffres de 1977 et 1981 sont réels; pour 1987, il s'agit des projections du Groupe d'étude.*
Source: *Tableau 2.4 du rapport du Groupe d'étude*

Tableau 2.5

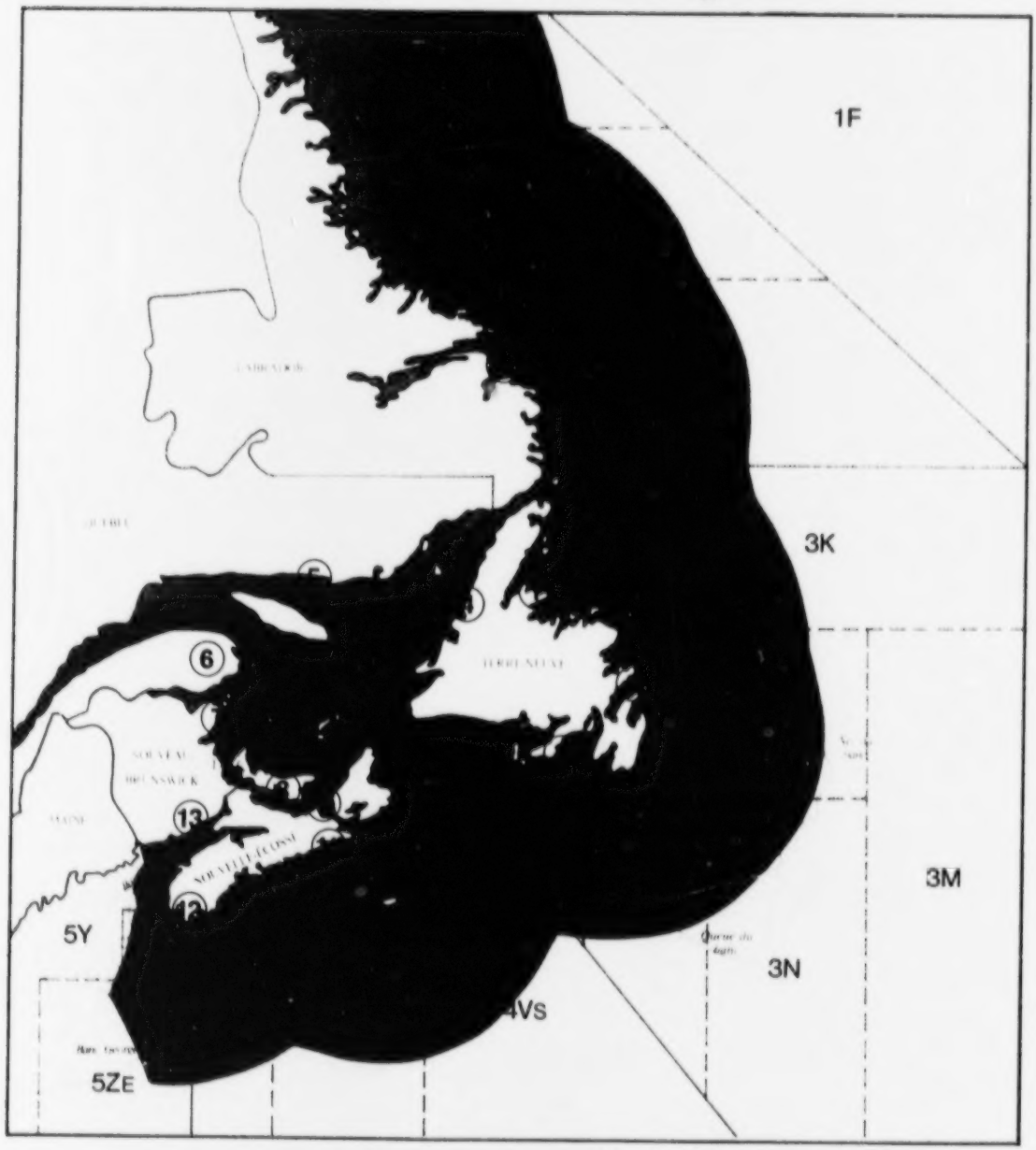
Régions déterminées par le Groupe d'étude

N°	Région	Étendue	Zone adjacente de l'OPANO
1	Labrador et nord-est de Terre-Neuve	Tout le Labrador, et Terre-Neuve de Cape Bauld à Cape Freels	2, 3K
2	Est de Terre-Neuve	De Cape Freels à Cape St. Mary's	3LNO
3	Côte sud de Terre-Neuve	De Cape St. Mary's à Boar Island	3Ps
4	Côte ouest de Terre-Neuve	De Boar Island à Cape Bauld	3Pn, 4R
5	Québec, rive nord du St-Laurent	À l'ouest de la frontière entre Terre-Neuve et Québec	4S
6	Gaspésie	Péninsule gaspésienne et îles de la Madeleine	4T
7	Côte est du Nouveau-Brunswick (Golfe)	De la frontière du Québec à celle de la Nouvelle-Écosse	4T
8	Île-du-Prince-Édouard	Toute l'île	4T
9	Côte nord de la Nouvelle-Écosse (Golfe)	De la frontière du Nouveau-Brunswick jusqu'à Cape North	4T
10	Nord-est de la Nouvelle-Écosse	De Cape North à la frontière des zones 4Vn et 4W de l'OPANO	4Vn
11	Côte est de la Nouvelle-Écosse	De la frontière des zones 4Vn et 4W de l'OPANO jusqu'à Sambro Island	4VsW
12	Ouest de la Nouvelle-Écosse	De Sambro Island jusqu'à la frontière du Nouveau-Brunswick, sur le bassin de Cumberland	4X, 5
13	Baie de Fundy (Nouveau-Brunswick)	Côte du Nouveau-Brunswick en bordure de la baie de Fundy	4X, 5

L'établissement des régions n'a pas en soi de prétention scientifique; ces délimitations géographiques nous ont semblé tout simplement pertinentes et avaient l'avantage de correspondre aux limites des stocks de poisson et des zones de collecte des données. De plus, en regroupant diverses régions, on peut obtenir des totaux pour chacune des provinces. En cours de travail, nous avons dû parfois réduire le nombre de régions dans la présentation des données, soit pour que certains renseignements d'ordre financier ou commercial puissent demeurer confidentiels, soit parce que nous avons jugé bon de regrouper certaines informations.

Pour le profane, précisons que «zone adjacente de l'OPANO» désigne les divisions du territoire de pêche situé le long de la côte est du Canada, établies par l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest. La plupart des statistiques sur la pêche, en tant que ressource naturelle, ont été recueillies sur la base des zones de l'OPANO apparaissant sur la carte. Nos régions délimitent des zones territoriales et non des zones de pêche, mais dans les deux cas la limite se situe à l'endroit où la mer rejoint la terre.

Les pêches de l'Atlantique



LIMITE DES SOUS-ZONES DE L'OPANO .....

LIMITE DES ZONES DE L'OPANO .....

ISOBATHE DE 183 MÈTRES (100 BRASSES) .....

ZONE DE PÊCHE DE 200 MILLES .....

Régions déterminées par le Groupe d'étude

1. Labrador et nord-est de Terre-Neuve
2. Sud-est de Terre-Neuve
3. Côte sud de Terre-Neuve
4. Côte ouest de Terre-Neuve
5. Québec, rive nord du St-Laurent
6. Gaspésie
7. Côte est du Nouveau-Brunswick (Golfe)
8. Île-du-Prince-Édouard
9. Côte nord de la Nouvelle-Écosse (Golfe)
10. Nord-est de la Nouvelle-Écosse
11. Côte est de la Nouvelle-Écosse
12. Sud-ouest de la Nouvelle-Écosse
13. Baie de Fundy (Nouveau-Brunswick)

3. Mythes et réalités

La plupart des humains ne vont pas au-delà de l'apparence, qu'ils prennent pour la réalité, et ils sont souvent plus profondément influencés par ce qui paraît que par ce qui est.

Nicolas Machiavel

Tout problème humain comporte une solution facile: elle est simple, plausible et fausse.

H.L. Mencken

Il s'est créé au sujet des pêches de l'Atlantique une sorte de folklore dans lequel des vérités importantes voisinent avec des idées fausses et des généralisations sans fondement. Afin de distinguer le mythe de la réalité, nous analyserons les éléments les plus marquants et les plus répandus de ce folklore, surtout en ce qui concerne les conflits qui sévissent dans l'industrie des pêches et, en particulier, ceux qui entourent la répartition des ressources entre pêcheurs côtiers et pêcheurs hauturiers.

Une expansion anarchique

Certains problèmes des pêches de l'Atlantique ont leur origine dans l'augmentation trop rapide du nombre de pêcheurs et de navires et l'expansion hâtive de la capacité de production, phénomènes qui ont suivi l'extension de la zone de pêche en 1977. Le nombre de pêcheurs autorisés (pas nécessairement tous actifs) y a augmenté de quelque 45 %, grimpant, approximativement, de 36 500 à 53 500 entre 1974 et 1981, croissance qui a suivi un déclin, puisqu'en 1965 on comptait 49 000 pêcheurs. Le nombre actuel peut probablement se comparer à ce qu'il était avant le ralentissement marqué qu'ont connu les pêches côtières terre-neuviennes au début des années soixante-dix. Le nombre des usines de transformation du poisson est passé de 519, en 1977, à 700, en 1981, une augmentation de 35 %. Entre 1974 et 1980, la capacité de congélation dans la région de l'Atlantique s'est accrue de plus de deux fois et demie.

Cette croissance s'est répartie inégalement. C'est principalement sur la côte est de Terre-Neuve et dans la partie ouest de la Nouvelle-Écosse que la capacité de traitement s'est accrue. (À Terre-Neuve, le nombre des usines a passé de 147 à 255 entre 1977 et 1981; plusieurs sont cependant très petites et d'une capacité limitée.) Quant aux pêcheurs, c'est dans ces mêmes régions et sur la côte ouest de Terre-Neuve que leur nombre a le plus augmenté. En général, l'expansion a eu lieu là où les ressources étaient en croissance, ou le seraient éventuellement.

Le nombre des usines et des pêcheurs n'est pas toujours révélateur. Ce qui importe, c'est la capacité totale de traitement par rapport au volume des débarquements de pointe. En vertu de ce critère, peu de régions auraient une capacité excessive — l'ouest de la Nouvelle-Écosse et le sud-est de Terre-Neuve, peut-être, bien que, dans cette dernière région, les usines ne soient pas encore en mesure de traiter efficacement les quantités éventuellement abondantes de morue pêchée aux trappes.

Il n'en reste pas moins qu'en dehors des périodes de pointe, les usines sont considérablement sous-utilisées. Il ne faut pas construire des usines en fonction des quantités débarquées durant les quelques semaines de pointe. La capacité de transformation a rapidement augmenté entre 1977 et 1979. Dans certains cas, il s'agissait d'une expansion raisonnable, financée par le ministère de l'Expansion économique régionale, en collaboration avec celui des Pêches et Océans. Cependant, les autorités fédérales avaient rejeté 34 des demandes d'assistance présentées pour l'établissement des usines à Terre-Neuve et au Labrador; or 22 de ces usines ont néanmoins été construites, avec l'aide de la province ou des banques. La montée des taux d'intérêt et le peu

de succès de l'exploitation ont par la suite mis plusieurs nouvelles entreprises dans une situation critique.

Lorsqu'on parle du nombre de pêcheurs, il faut distinguer les pêcheurs à temps plein des pêcheurs à temp partiel. Les premiers capturent environ 80 % du poisson et c'est d'eux que la politique des pêches devrait tout d'abord tenir compte. Selon le classement établi par le ministère des Pêches et Océans, les pêcheurs à temps plein sont ceux qui pêchent durant la période qui est normale pour leur localité, compte tenu du type d'équipement qu'ils utilisent. Il ne faut pas confondre «à temps plein» et «à l'année», ni prendre le nombre de permis délivrés pour le nombre de pêcheurs qui ont effectivement exercé leur métier. Nous estimons qu'environ 23 400 pêcheurs à temps plein et 17 455 pêcheurs à temps partiel se sont servis de leur permis de pêche en 1981 dans la région de l'Atlantique (voir chapitre 4).

On s'aperçoit, après coup, que la capacité de transformation et le nombre des pêcheurs ont augmenté de façon excessive depuis 1977, plus que n'auraient justifié les circonstances. Cependant, si les prises côtières avaient été, sur la côte est de Terre-Neuve, aussi nombreuses qu'on l'espérait, si les prix du marché s'étaient maintenus et si les taux d'intérêt n'étaient pas montés en flèche, cette expansion prêterait beaucoup moins le flanc à la critique aujourd'hui. De plus, il faut admettre que de nombreux facteurs incitent les entreprises de pêche à l'expansion. La propriété commune des ressources, dont nous parlerons en détail au chapitre 10, et le chômage chronique qui sévit sur la côte est du Canada sont parmi les plus importants. Si nous ne réussissons pas à régler ces problèmes, la surcapacité de l'industrie de la pêche se perpétuera et continuera à priver les entreprises de leur vitalité.

Les stocks de poisson continueront-ils de croître?

Si l'industrie de la pêche a pris de l'expansion entre 1977 et 1980, c'est qu'on espérait — avec raison — que les récoltes augmenteraient beaucoup à la suite de l'extension de la zone de pêche canadienne. Toute difficulté financière, croyait-on, serait aplanie par la hausse du volume de la production. L'irritant problème de la répartition des quotas entre des groupes concurrents serait plus facile à résoudre si les quantités disponibles augmentaient.

La croissance ne peut cependant se poursuivre indéfiniment et, pour beaucoup de stocks, les limites biologiques d'une récolte prudente sont maintenant atteintes, ou presque. Les gestionnaires se sont mis récemment à minimiser le potentiel de croissance des stocks, même de ceux qui sont encore en voie de reconstitution. Peut-être tentent-ils par là de changer la mentalité des exploitants, uniquement préoccupés de volume. Quelle que soit l'augmentation éventuelle des quotas, elle ne répondra certainement pas totalement aux demandes des pêcheurs ni à celles des producteurs; mais, paradoxalement, il y aura probablement à l'avenir plus de poisson disponible que n'en pourront absorber les marchés actuels. Il faut donc cesser de se préoccuper uniquement de production et porter son attention sur les questions de commercialisation.

Étant donné l'excès de capacité qui existe dans les secteurs de la récolte et de la production — questions étudiées respectivement aux chapitres 10 et 5 — on doit se féliciter de l'augmentation des stocks que les pêcheurs canadiens pourront capturer. Les projections présentées au chapitre 2 indiquent que les prises des espèces traditionnelles de poisson de fond augmenteront de 370 000 t d'ici 1987, une augmentation de 50 %, ou presque, par rapport à la récolte canadienne de 1981. D'autres espèces, comme le calmar et le maquereau, nettement sous-utilisées, pourraient être exploitées avec profit pourvu qu'on trouve des méthodes de pêche appropriées et des débouchés.

L'accroissement des prises de poisson de fond — ce fait est très important — variera selon les espèces et les régions. D'après les prévisions, la morue interviendra pour

environ 90 % dans la croissance totale et 70 % de cette dernière se produira au large du Labrador et de la côte est de Terre-Neuve.

À la question: «Les stocks continueront-ils de croître?», il faut donc répondre: «oui et non». Cela dépend de l'endroit et de l'espèce pêchée. L'accroissement des stocks peut encore résoudre certaines des graves difficultés engendrées par la trop grande capacité de pêche et de transformation, pourvu que l'on freine l'expansion de cette capacité dès maintenant. Les grands problèmes de l'industrie des pêches, cependant, ne seront pas résolus par l'accroissement des ressources, comme le montre le reste du rapport.

Les uns contre les autres

Nous reviendrons souvent dans ce rapport sur le manque d'harmonie qui caractérise l'industrie de la pêche. Il y a partout des conflits: entre palangriers et dragueurs, entre pêcheurs côtiers et chalutiers pêchant dans le Golfe, entre le gouvernement fédéral et les autorités provinciales, entre Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse, entre grosses et petites entreprises, et même entre les directions ou les bureaux régionaux du ministère des Pêches et Océans.

L'industrie de la pêche semble constituer, au grand détriment de ceux qui en font partie, un terrain particulièrement propice à la discorde. Historiens et sociologues mettraient sans doute des années à démêler toutes les causes enchevêtrées de ces luttes chroniques, mais il semble évident que la propriété commune des ressources en est la raison fondamentale. Cette question est étudiée en détail au chapitre 10. Nous nous bornerons à remarquer ici que lorsque chacun dispute aux autres sa part d'une ressource commune, mais limitée, le résultat total est nul: ce que l'un gagne, l'autre le perd. Tous les conflits concernant la répartition des ressources — entre les provinces, entre les flottilles côtières et hauturières, entre les pêcheurs — sont de cette nature. Et ces conflits ne pourront que s'aggraver lorsque les ressources auront cessé de croître.

En matière de pêche, les conflits intergouvernementaux ont souvent leur source dans le partage des pouvoirs. Aux termes de la Constitution, le secteur de la récolte du poisson relève en grande partie du gouvernement fédéral et celui de la production, des gouvernements provinciaux. Comme l'industrie de la pêche forme un tout dont les parties sont intimement liées, les politiques adoptées dans un secteur ont un effet immédiat sur l'autre. L'absence de moyens efficaces permettant d'harmoniser les politiques de ces deux niveaux administratifs est à l'origine des disputes fédérales-provinciales sur les quotas, les permis et la réglementation de la capacité de production.

Nous proposerons plus loin (en particulier dans les chapitres 10 et 21) des solutions aux problèmes que posent la propriété commune des ressources et la consultation fédérale-provinciale. Toutefois, les exploitants des ressources halieutiques continueront à se dresser les uns contre les autres tant qu'ils n'auront pas compris qu'il font partie d'un système économique plus large, qui doit soutenir la concurrence étrangère sur le marché international des produits comestibles de la mer. Les Canadiens resteront, de beaucoup, en deçà de leur potentiel tant qu'ils dissiperont leur énergie en querelles intestines.

Pêcheurs et producteurs doivent reconnaître leur interdépendance économique. Ils ne peuvent plus, par exemple, se décharger les uns sur les autres de l'obligation d'améliorer la qualité des produits: Ils en sont, les uns et les autres, responsables. La répartition des profits entraîne aussi des conflits sans fin, dont une partie seulement est attribuable au marchandage normal entre acheteurs et vendeurs. Les pêcheurs doivent gagner un revenu assez élevé pour leur permettre d'améliorer leur équipement et d'acquérir une certaine fierté professionnelle. Quant aux producteurs, il leur faut une entreprise rentable pour attirer de meilleurs gestionnaires et commercialiser plus

efficacement leurs produits. Les deux secteurs portent les conséquences du succès ou de l'échec.

Pour que l'industrie de la pêche connaisse plus de succès, il est indispensable que les pêcheurs et les producteurs prennent conscience de leur interdépendance et fasse preuve de tolérance mutuelle. Leurs relations échappent à l'action des gouvernements et leurs conflits ne seront résolus que lorsqu'ils changeront d'attitude, de part et d'autre.

Pêcheurs côtiers contre pêcheurs hauturiers

La discorde qui ravage l'industrie de la pêche est symbolisée par la lutte serrée que se livrent pêcheurs côtiers et pêcheurs hauturiers autour de la répartition des quantités de poisson qui sont venues grossir les stocks depuis 1977. Lutte des plus réelles, mais définie en termes erronés. Ce qui est en cause, ce n'est pas la distance en mer où se fait la pêche, mais le contrôle de l'approvisionnement des producteurs et le moment où il a lieu.

Les entreprises intégrées qui possèdent des chalutiers (secteur hauturier) cherchent à s'assurer un approvisionnement à l'année. C'est pourquoi elles s'opposent à l'augmentation des quotas des pêcheurs indépendants (secteur côtier) qui sont généralement incapables, en raison des conditions atmosphériques, des glaces et des migrations du poisson, de pêcher toute l'année et qui ne sont pas astreints à vendre leurs prises à une usine en particulier.

La pêche côtière passe parfois pour une entreprise «sociale» tandis que la pêche de haute mer est considérée comme économiquement rentable. Une telle généralisation ne saurait se justifier. Dans bien des cas, le contraire est vrai. Par exemple, la pêche côtière du sud-ouest de la Nouvelle-Écosse est plus rentable que la pêche hauturière pratiquée sur la côte sud de Terre-Neuve.

Le secteur côtier est lui-même mal défini. Pour les besoins des statistiques, il est censé comprendre tous les bateaux de moins de 65 pieds, qui, sauf de rares exceptions, sont les seuls autorisés à pêcher à moins de 12 milles de la côte. Bon nombre d'entre eux dépassent cependant les 60 pieds, ont une coque d'acier et s'aventurent à plus d'une centaine de milles au large; ils ne peuvent guère être comparés aux bateaux non pontés de 25 à 30 pieds qui ne perdent jamais la côte de vue. Les navires de plus de 100 pieds se rangent clairement dans le secteur hauturier, mais beaucoup d'entre eux (y compris les chalutiers à pêche latérale, déjà vieux, qui ont leur port d'attache à l'entrée du Golfe) ne peuvent participer à l'exploitation hautement rentable des stocks de morue à l'est de Terre-Neuve et du Labrador, en raison des conditions atmosphériques qui règnent l'hiver dans cette région.

Les termes «côtier» et «hauturier» ne sont donc qu'une manière pratique de désigner des types de pêche dont les différences significatives sont sur d'autres plans: pêche saisonnière ou pêche à l'année; pratiquée par des pêcheurs indépendants ou par des producteurs; par des bateaux qui rentrent au port chaque soir ou restent en mer plusieurs jours. Pour interpréter correctement ces qualificatifs, il faut toujours tenir compte du contexte.

Il ne sert à rien de continuer à envisager la question de l'attribution des quotas en opposant le secteur hauturier au secteur côtier, bien qu'on puisse continuer d'employer ces termes si on en comprend bien les limites. Ce qui importe, fondamentalement, ce sont les conséquences économiques et sociales qu'entraîne l'attribution des quotas dans les différentes régions et selon les diverses techniques de pêche. C'est avec ces distinctions en tête que nous parlerons, tout au long de notre rapport, du secteur côtier et du secteur hauturier.

Le Plan de gestion du poisson de fond de l'Atlantique

Le conflit qui oppose les pêcheurs côtiers aux pêcheurs hauturiers porte surtout sur la répartition du poisson de fond entre les divers types de navires, particulièrement entre les chalutiers de plus de 100 pieds et les bateaux de moins de 65 pieds. Les quotas sont fixés chaque année par le ministère des Pêches et Océans, après de nombreuses consultations, et sont publiés dans un document intitulé Plan de gestion du poisson de fond de l'Atlantique. Il est important de connaître les objectifs de ce Plan de même que la répartition des ressources halieutiques qui en découle.

Le Plan de gestion fut conçu en 1976. Le système d'attributions qu'il préconisait fut mis en œuvre pour la première fois en 1977, lorsque la zone de pêche canadienne fut portée à 200 milles. À cette époque, les quantités de poisson accessibles à la flottille hauturière avaient dangereusement baissé, en raison de l'effondrement du stock de sébaste du Golfe et des faibles quotas autorisés pour d'autres stocks du Golfe et de la plate-forme de Scotian. En 1977, le Plan avait pour objectif d'échelonner la capture des stocks restreints sur la plus longue période possible de l'année, et les mesures de gestion qu'il imposait — limitation saisonnière des récoltes et restriction des prises accessoires (c'est-à-dire d'espèces ne faisant pas l'objet principal de la pêche) — touchaient surtout la flottille de chalutiers. Cette réglementation s'est étendue à tous les stocks vers la fin des années soixante-dix. L'établissement d'un plan annuel d'attribution des quotas fait maintenant partie de la gestion des pêches de l'Atlantique.

Le but ultime du contingentement des ressources est de réaliser le bénéfice net le plus élevé possible. La notion de bénéfice net n'a pas été clairement définie dans la formulation de la politique des pêches, mais elle implique certainement un mélange de profits et d'avantages sociaux (après déduction des coûts), dont l'évaluation demeurera toujours affaire d'opinion. Le Groupe d'étude n'en a pas moins cherché à définir plus clairement les objectifs de la politique des pêches et à les ranger par ordre de priorité (voir chapitre 7). Dorénavant, on jugera du bénéfice net en fonction de ces derniers.

En pratique, divers facteurs influent sur l'établissement des quotas, notamment, la distance entre la flottille et les ressources, l'importance de la pêche pour la survie de la collectivité, et l'efficacité des secteurs de la flotte. Étant donné les conditions actuelles, il a fallu privilégier, particulièrement à court terme, des facteurs tels que les besoins de la collectivité et la proximité des ressources. À long terme, l'établissement des quotas devra viser à la maximisation des bénéfices nets.

Un débat public intense s'est déroulé alors que des groupes rivaux manœuvraient pour obtenir chacun la plus grande part des ressources disponibles. L'intérêt du public s'explique puisque l'attribution des quotas suppose la répartition de revenus potentiels entre divers groupes.

Au cours des dernières années, le débat a porté sur les questions suivantes: 1) la division de la pêche côtière et la pêche hauturière, en général; 2) l'accès aux ressources du Golfe pour les grands chalutiers dont les ports d'attache sont situés ailleurs; 3) la rivalité opposant Terre-Neuve à la Nouvelle-Écosse au sujet des ports de débarquement des prises de morue du nord. Dans une large mesure, la morue était au cœur de tous les différends, plus précisément la morue du Golfe et celle du nord.

Le débat atteignit un point culminant vers la fin de 1980, alors que les exploitants de chalutiers luttaient, particulièrement en Nouvelle-Écosse, pour ne pas être complètement exclus des pêches de morue du Golfe. Dans l'ensemble, les quotas hauturiers augmentaient tous les ans, mais cette croissance touchait surtout les stocks qui se trouvaient à l'est et au nord de Terre-Neuve (particulièrement la morue du nord), donnant, à long terme, un avantage marqué aux chalutiers basés à Terre-Neuve, par rapport à ceux dont les ports d'attache étaient en Nouvelle-Écosse. Dans le Golfe, pendant ce temps, les prises totales de morue s'étaient notablement accrues, passant

de 84 000 t en 1977 à 142 000 t en 1981, tandis que la récolte des chalutiers, qui était de 24 700 t en 1978, y était tombée à 11 680 t en 1981, à cause des restrictions imposées par le Plan de gestion.

Les chiffres cités dans le débat opposant le secteur côtier au secteur hauturier donnent lieu à d'interminables controverses et à des interprétations diverses. En 1976, juste avant l'instauration du plan annuel de gestion, les navires de plus de 100 pieds et ceux de moins de 100 pieds avaient capturé une égale quantité de poisson de fond, c'est-à-dire, 235 000 tonnes dans chaque cas. Les récoltes de ces deux catégories de bateaux avaient décliné depuis le début des années soixante-dix. Entre 1976 et 1981, cependant, les prises de poisson de fond des navires de plus de 100 pieds ont augmenté de 100 000 t (42 %) et celles des navires de moins de 100 pieds, de 210 000 t (89 %).

Les chalutiers ont vu décroître leur part de la récolte totale de poisson de fond, laquelle est tombée de 57 %, son point culminant, en 1973, à environ 43 % en 1981. Cependant, le tableau 3.1 montre que, si on excepte le sébaste, cette part s'est modifiée relativement peu au cours de la dernière décennie. La quantité de sébaste pêchée par les chalutiers a diminué, passant d'un maximum de 138 000 t en 1973 à 57 000 t en 1981. Cette baisse est due à la réduction des stocks de sébaste dans le Golfe, survenue après 1974, et à la faiblesse récente du marché de cette espèce; elle n'est pas attribuable au Plan de gestion ou aux décisions du gouvernement relatives aux quotas.

Tableau 3.1

Répartition des prises de poisson de fond entre la pêche côtière et hauturière
(pourcentage de la récolte canadienne pêchée par les navires de plus de 100 pieds)

	1971	1973	1975	1977	1978	1979	1980	1981
Tout le poisson de fond	47 %	57 %	50 %	44 %	45 %	45 %	41 %	43 %
Sébaste exclu	41	43	37	38	39	39	38	39
Morue seulement	25	21	18	21	28	32	30	32

Source Tiré des statistiques du ministère des Pêches et Océans

La faiblesse du marché du sébaste et la réorientation d'un grand nombre d'entreprises vers la production de morue salée et congelée ont poussé les pêcheurs hauturiers à demander une plus grande part des TPA de morue, poisson sur lequel repose depuis toujours la pêche côtière. Les navires de plus de 100 pieds ont pris une fraction sans cesse grandissante de la récolte canadienne de morue; leur part est passée d'un minimum de 18 % en 1975 à 32 % en 1981. En termes absolus, ils ont capturé cinq fois plus de morue en 1981 qu'en 1975 (139 000 t, en 1981, et 27 000, en 1975). La récolte des navires de moins de 100 pieds a augmenté, elle aussi, pendant la même période: 119 000 t en 1975, 301 000 t 1981.

Ces chiffres sont un exemple qui montre bien comment les statistiques ont pu si souvent engendrer la confusion dans le débat sur le Plan de gestion du poisson de fond. Récapitulons. En ce qui concerne la récolte totale de poisson de fond, la part prise par les chalutiers a indéniablement baissé, à cause, principalement, de la diminution des prises de sébaste. Pour ce qui est de la morue, depuis 1975, la capture par chalutier s'est accrue beaucoup plus rapidement, en proportion, que celle des pêcheurs côtiers mais, en termes absolus, la récolte côtière a augmenté beaucoup plus. Les deux secteurs ont bénéficié d'une croissance générale notable.

Le débat opposant pêcheurs côtiers et pêcheurs hauturiers doit donc se porter essentiellement sur le partage des ressources accrues et leur situation géographique. Il

faut examiner l'attribution des quotas de morue dans le Golfe et au nord du Golfe et ses effets sur les flottilles de chalutiers, en particulier sur celles dont les ports d'attache sont situés à l'entrée du Golfe et sur la côte sud de Terre-Neuve.

Importance des pêches dans le Golfe pour les chalutiers

On s'accorde généralement à reconnaître que les ressources halieutiques du Golfe ne sont pas assez considérables pour alimenter tous les bateaux de pêche qui y ont leur port d'attache. Ces bateaux ne peuvent aller pêcher les stocks en voie de reconstitution au large de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve, notamment parce qu'ils sont immobilisés par la glace durant les mois d'hiver. Ils n'ont donc pu bénéficier pleinement de la reconstitution des stocks qui a suivi l'expansion de la zone de pêche canadienne. C'est pourquoi le gouvernement leur a attribué, dans le Golfe même, des quotas préférentiels de poisson de fond.

En conséquence, les chalutiers rattachés aux ports de la Nouvelle-Écosse ont dû quitter le Golfe pour aller pêcher à l'est de Terre-Neuve et du Labrador ainsi que sur la plate-forme de Scotian où les stocks sont en voie de reconstitution. Les flottes hauturières basées en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve, ont donc moins accès qu'auparavant à la morue et autres espèces du Golfe. Ces chalutiers, comme le montre le tableau 3.2, ont néanmoins amplement compensé la diminution de leur récolte de morue du Golfe par l'augmentation de leurs prises de morue du nord et de celle qu'ils pêchent dans la partie est de la plate-forme de Scotian (zones OPANO 4VsW).

Tableau 3.2

Prises de morue effectuées par les chalutiers
(en milliers de tonnes, poids vif)

	1971-1976 (moyenne)	1977	1978	1979	1980	1981
Morue du Golfe	21,9	25,4	24,7	24,5	19,2	11,7
Morue de la plate-forme de Scotian (est)	8,5	4,3	16,6	26,4	34,1	33,6
Morue du nord	4,0	6,9	20,7	44,3	50,3	67,7
Autre morue	11,1	14,6	19,8	26,0	23,2	25,7
Total	45,5	50,3	81,8	122,1	126,8	138,7

Source: Tiré des statistiques du ministère des Pêches et Océans

Ce n'est pas de la morue mais plutôt du sébaste que les chalutiers pêchaient dans le Golfe au début des années soixante-dix. Entre 1971 et 1976, la flottille de chalutiers basée sur les côtes de l'Atlantique tirait du Golfe, en moyenne, presque 35 % de sa récolte totale de poisson de fond. Le sébaste en constituait alors 70 %. Les prises de cette espèce ont beaucoup diminué depuis, passant de 107 000 t, en 1973, à 6 400 t, en 1977. Un tel déclin ne s'est jamais vu dans les pêches hauturières canadiennes. Le stock de sébaste est en train de se reconstituer mais on prévoit que le TPA ne dépassera pas, à long terme, de 25 à 30 mille tonnes.

C'est à la suite de la diminution des stocks de sébaste et de l'augmentation du TPA de morue du Golfe (après 1976), que l'attribution de morue du Golfe aux chalutiers basés ailleurs fut mise en question. Entre 1976 et 1978, pour remplacer partiellement le sébaste, les chalutiers rattachés aux ports de la Nouvelle-Écosse et de la côte sud de Terre-Neuve avaient augmenté leurs prises de morue, particulièrement dans le stock de la partie est du Golfe (zones OPANO 4RS3Pn). Nombre de ces navires étaient incapables de prendre part à la pêche hauturière de morue du nord qui était alors en voie de développement. Même ceux qui possédaient les engins nécessaires désiraient conserver un accès au Golfe, ce lieu de pêche se trouvant à proximité de leurs ports d'attache situés en Nouvelle-Écosse et dans le sud-ouest de Terre-Neuve.

Les projections biologiques montraient clairement que le centre de gravité de la pêche hauturière de déplaçait vers le nord-est par suite de la croissance des stocks de morue et de sébaste du nord, de turbot et de diverses espèces de flet. En moyenne, entre 1971 et 1976, les chalutiers ont effectué à peine plus de 30 % de leur récolte à l'est de Terre-Neuve. En 1979-1980, les chalutiers de la côte Atlantique ont fait 52 % de leurs prises dans cette région; cette proportion augmentera certainement à l'avenir. Toutefois, les prises des chalutiers sur la plate-forme de Scotian ont augmenté de façon très notable, en particulier, celles de morue et d'aiglefin, à l'extrémité est du plateau continental. Par exemple, en 1980, les chalutiers basés en Nouvelle-Écosse ont effectué environ 84 % de leurs prises à moins de 250 milles (une journée de navigation) de leur port d'attache. En 1978, avant qu'ils ne soient chassés du Golfe, ils capturaient 83 % de leur récolte à moins de 250 milles de leur port.

Malgré cela, les chalutiers de la région ouest de la côte atlantique s'efforçaient d'obtenir des quotas de morue dans le Golfe pour tenter de compenser, dans une certaine mesure, le déplacement des quotas hauturiers de morue vers le nord-est, déplacement qui affaiblissait, croyaient-ils, leur compétitivité. Les pêcheurs et producteurs basés dans le Golfe soutenaient au contraire que ces chalutiers avaient une mobilité qui leur permettait de pêcher les stocks en croissance à l'est de Terre-Neuve. Puisqu'ils n'avaient pas eux-mêmes cet avantage, disaient-ils, le poisson du Golfe devait leur être réservé. Le gouvernement leur a donné raison. Exception fut faite pour la flottille de chalutiers à pêche latérale, plus très neufs, dont les ports d'attache sont situés dans l'entrée du Golfe, notamment à Louisbourg et Petit-de-Grat, en Nouvelle-Écosse, et à Burgeo, Ramea, Harbour Breton et Gaultois, sur la côte sud de Terre-Neuve. Depuis 1981, parmi les chalutiers basés ailleurs, seuls ceux dont la force motrice est inférieure à 1 050 chevaux-vapeur sont autorisés à pêcher la morue du Golfe: la flottille moderne de chalutiers arrière se trouve ainsi exclue.

Le déclin des stocks de sébaste et le déplacement des ressources hauturières vers le nord-est a grandement désavantagé le secteur de l'industrie qui en dépendait, compte tenu des conditions de concurrence. Les prises des chalutiers à pêche latérale (plus précisément, des navires de plus de 100 pieds mais de moins de 1 050 chevaux-vapeur, dont certains sont de petits bateaux à pêche arrière) en témoignent. Comme le montre le tableau 3.3, ces prises ont diminué en termes absolus depuis 1978, tombant de 79 000 t, environ, cette année-là, à 74 000 t en 1981. Durant cette période, la part de poisson de fond débarquée sur la côte de l'Atlantique par ces chalutiers est passée de 13 à 9,5 %. C'est le seul secteur important de la flotte qui ait connu une diminution de ses débarquements depuis 1978.

Tableau 3.3

Prises des petits chalutiers (moins de 1 050 chevaux-vapeur)
(en milliers de tonnes, poids vif)

	1978	1979	1980	1981
Rattachés aux ports de Terre-Neuve	32,3	34,6	29,7	28,5
Rattachés aux ports de la Nouvelle-Écosse	46,6	50,1	51,0	45,3
Part de la récolte totale de poisson de fond	12,9 %	12,1 %	10,8 %	9,5 %

Source: Ministère des Pêches et Océans.

La plupart des usines approvisionnées par des chalutiers de moins de 1 050 chevaux-vapeur ont dépéri au cours des dix dernières années, bien que certaines aient réalisé de modestes profits en continuant à se servir de bateaux et d'équipement complètement amortis. L'évolution des volumes de matière première livrés à ces usines est indiquée au tableau 3.4 et comparée à celle des quantités de poisson livrées à quatre usines hauturières modernes.

Contrairement à ce qu'on a souvent dit, ce n'est pas la réduction des prises de morue dans le Golfe ou le Banc de Saint-Pierre, mais celle des prises de sébaste dans le Golfe qui a fait baisser les quantités de poisson de fond livrées à la plupart des usines situées à l'entrée du Golfe. En fait, en ce qui concerne la morue pêchée dans le Golfe et le Banc de Saint-Pierre, les débarquements des chalutiers dans certaines usines ont été plus considérables de 1979 à 1981 qu'au début des années soixante-dix, malgré les restrictions imposées par le Plan de gestion du poisson de fond. (Par contre, les débarquements des pêcheurs côtiers ont augmenté beaucoup plus, en raison des quotas préférentiels qui leur furent attribués.) Durant les deux dernières années, cependant, on a constaté, dans presque toutes les usines approvisionnées par chalutier, une baisse des arrivages de morue pêchée dans le Golfe. Les chalutiers ont, en effet, effectué leurs captures les plus abondantes de morue de 1976 à 1978, alors qu'ils s'efforçaient de compenser l'effondrement des stocks de sébaste; leurs prises de morue ont décliné au cours des trois dernières années, au point qu'elles ont maintenant atteint le niveau du début des années soixante-dix.

On voit par ce qui précède que, dans l'amer débat qui se déroule au sujet de l'attribution des quotas de morue du Golfe, les exploitants de chalutiers ne peuvent prétendre qu'ils ont des droits traditionnels à la pêche de ce poisson, sauf, peut-être, dans certains cas peu nombreux. Ce qui s'est passé, c'est que les flottilles de chalutiers basées en Nouvelle-Écosse et dans le sud-ouest terre-neuvien ont cru que la reconstitution des stocks de morue du Golfe leur donnerait l'occasion de reprendre pied après l'effondrement de leur pêche traditionnelle de sébaste. Ayant commencé à s'orienter vers cette pêche au milieu des années soixante-dix, elles se sont trouvées bloquées par la politique d'attribution des quotas, et certaines n'ont pas pu faire les investissements qui leur auraient permis de se mettre à pêcher la morue du nord à la place.

Les usines dont il est question au tableau 3.4 ne sont pas toutes en perte de vitesse. En fait, quatre sur huit ont augmenté leur production entre 1970-1972 et 1979-1981 parce qu'elles ont pu, dans une certaine mesure, exploiter la morue du nord et les stocks de morue et d'aiglefin qui sont en voie de reconstitution à l'extrémité est de la plate-forme de Scotian. Leur croissance, toutefois, est éclipsée par l'expansion des usines qu'approvisionnent des chalutiers arrière modernes, capables d'exploiter pleinement les stocks de morue du nord.

Il est évident que, si elles ne sont pas mieux approvisionnées en matière première, certaines des usines situées dans l'entrée du Golfe ne pourront pas reconstituer leur capital. Les quotas actuels de poisson de fond ayant été entièrement attribués, il faudra, pour améliorer leur approvisionnement, soit procéder à une nouvelle répartition des quotas existants, soit réduire le nombre d'usines en vue d'augmenter la part de celles qui resteraient, soit accorder à ces usines une part de l'augmentation du TPA des stocks en voie de reconstitution (par exemple, de la morue du nord).

Tableau 3.4

Déclin des usines approvisionnées par chalutiers situées dans l'entrée du Golfe
(total des débarquements en milliers de tonnes, poids vif)

	Moyenne 1970-1972	Moyenne 1979-1981	Changement (%)
Usines dans l'entrée du Golfe[1]	83,4	77,2	(7,3)
Quatre usines modernes[2]	56,6	103,6	83,0

[1] Situées à Fortune, Gaultois, Ramea, Harbour Breton, Burgeo, Louisbourg, Petit-de-Grat et Halifax.

[2] Situées à Lunenburg, St-Jean (T.-N.), Marystown et Catalina

Source: Chiffres sur les débarquements de poisson de fond, par port, compilés spécialement pour le Groupe d'étude par le ministère des Pêches et Océans.

Comme une nouvelle répartition des quotas existants aurait surtout pour effet de faire passer le problème d'un groupe de pêcheurs et de villages à un autre, la solution semble être de combiner de quelque manière la rationalisation des usines et le réinvestissement, pour permettre aux chalutiers d'exploiter les stocks dont on prévoit la croissance.

La flottille de chalutiers a-t-elle un avenir?

Question posée pour la forme, car le Groupe d'étude y a déjà donné une réponse affirmative. Question formulée cependant par certains exploitants de chalutiers qui croient que les quotas favorisent de plus en plus le secteur côtier. D'autres se sont demandé quels seraient les effets de la hausse des prix du carburant et de la nécessité d'engager des capitaux énormes pour l'achat et l'entretien des chalutiers. Ces facteurs semblent indiquer qu'à long terme, il serait préférable d'utiliser exclusivement de petits bateaux et des engins inertes, des palangres, par exemple. À notre avis, la technologie évoluera probablement en ce sens, mais les chalutiers ne disparaîtront pas pour autant des pêches de l'Atlantique.

Les données précitées révèlent que, même si les chalutiers ont perdu du terrain dans certains secteurs, le chiffre total de leurs prises s'est accru notablement depuis 1977. Le chalutier de haute mer est, et restera pour quelque temps encore, une machine de pêche très productive et d'une efficacité économique certaine. On ne connaît pas d'autre méthode permettant de pêcher à l'année dans toute la zone de pêche canadienne, ni d'autre engin capable d'exploiter les gros stocks hauturiers de sébaste et de flet. Les pêcheurs côtiers et ceux qui utilisent des engins fixes ne pourraient pas capturer ces poissons en quantité, même en supposant que les chalutiers disparaissent.

Les difficultés financières des grandes entreprises exploitant des chalutiers ont mis en doute la rentabilité de ce type de flottille (voir chapitre 5). Les problèmes, nombreux et complexes, diffèrent, en certains de leurs aspects essentiels, d'une entreprise à l'autre. Toutefois, le prix du poisson débarqué par les chalutiers ne semble pas y jouer un rôle important. Le coût moyen d'une livre de poisson débarquée par les flottilles des quatre entreprises les plus importantes — National Sea Products, Fishery Products, H.B. Nickerson & Sons, et The Lake Group — est indiqué au tableau 3.5.

Tableau 3.5

Évolution du coût du poisson débarqué par les chalutiers

	1977	1978	1979	1980	1981
Débarquements (en millions de livres)[1]	341	440	528	493	549
Coût total (¢ la livre)[2]	18,9	19,2	21,4	23,7	25,1
Coût total, inflation déduite (¢ la livre)	18,9	18,1	18,2	18,3	17,6

Notes : [1] Poids des débarquements tels qu'ils se présentent d'ordinaire: par exemple, poisson éviscéré et non étêté s'il s'agit de morue, poids vif s'il s'agit de sébaste.
[2] Exprimé en dollars de 1977, l'indice des prix implicites de la DNB servant de déflateur (1977 = 100).

Source : Relevés des coûts des quatre grandes entreprises exploitant des chalutiers

Entre 1977 et 1981, le coût total moyen du poisson débarqué s'est accru d'environ 33 %, pour atteindre 25,1 cents la livre. Cependant, une fois déduite l'inflation, on constate que le coût réel d'une livre de poisson était moins élevé en 1981 qu'en 1977. Cette réduction est surtout la conséquence de l'augmentation considérable des prises et de l'attribution de plus gros quotas, facteurs qui ont permis de mieux utiliser les bateaux.

Le coût du carburant par livre débarquée est monté en flèche, passant de 2,7 cents en 1977 à environ 4,8 cents en 1981. Il ne représente tout de même que 20 %, environ, des frais totaux des chalutiers (intérêts et dépréciation compris). C'est la rémunération du capitaine et de l'équipage qui constituent la plus grande part de ces frais, soit environ 40 %.

Livre par livre, le coût moyen du poisson débarqué par les chalutiers est comparable au prix payé pour le poisson côtier; il est à remarquer cependant, que le coût indiqué au tableau 3.5 fait abstraction du rendement des capitaux investis dans la flottille de chalutiers. L'avantage du chalutier, c'est qu'il capture à l'année un mélange de diverses espèces, qu'il livre à l'usine à intervalles réguliers. Le désavantage, c'est que les exploitants doivent engager des sommes de plus en plus grandes pour acheter de nouveaux chalutiers et que la consommation de carburant est grande. Il ne peut en être autrement puisque cette méthode de pêche force à chercher le poisson puis à traîner un grand filet dans l'eau pour le capturer.

Somme toute, étant donné 1) la reconstitution des stocks de poisson de fond et les prises élevées qu'elle assure, 2) l'introduction de contingents d'entreprise qui permettront de mieux utiliser le capital investi dans la flotte, 3) le fait que l'Islande, principal concurrent du Canada, recourt de plus en plus aux chalutiers et doit donc, comme nous, supporter les coûts de cette technologie, et 4) l'absence d'une méthode pouvant égaler en souplesse le chalutier à pêche arrière qui fonctionne à longueur d'année, nous pouvons certainement conclure que les flottilles de chalutiers continueront à jouer un rôle important dans la pêche du poisson de fond.

Les prix du poisson côtier et hauturier

Le débat qui oppose pêche côtière et pêche hauturière a donné lieu à un malentendu des plus tenaces concernant la détermination des prix du poisson de haute mer. Un public remarquablement nombreux croit, en effet, que les entreprises exploitant des chalutiers maintiennent délibérément à un niveau peu élevé les prix du poisson hauturier afin de pouvoir acheter à des prix également bas le poisson côtier capturé par les pêcheurs indépendants. Opinion qui ne fait qu'envenimer un débat déjà hargneux. Cette importante question mérite d'être pleinement élucidée.

Lorsqu'une usine et les chalutiers qui l'approvisionnent appartiennent à la même entreprise, les prix du poisson de haute mer sont des prix artificiels, puisque vendeur et acheteur ne font qu'un. (C'est ce qu'on appelle couramment des prix de transfert interne.) Ces prix, dit-on, sont fixés exagérément bas, au point que les chalutiers subissent des pertes, de manière à pouvoir établir également très bas le prix moyen payé aux pêcheurs côtiers.

Ce qu'on ne comprend pas, c'est que les «prix» du poisson hauturier ne sont pas des prix réels et n'ont presqu'aucun rapport avec les prix payés aux pêcheurs côtiers. Dans le cas des chalutiers de haute mer, le capitaine et son équipage sont rémunérés «à la part» c'est-à-dire selon un accord négocié, aux termes duquel la valeur de la prise est partagée entre l'équipage et le propriétaire du navire. La part de l'équipage est égale au «prix hauturier» (ou à un pourcentage moyen de ce prix) multiplié par le nombre de livres débarquées. Terre-Neuve diffère du reste de la côte atlantique en ce qui concerne les détails du calcul, mais le principe reste le même dans toute la région.

Le point essentiel est que les représentants syndicaux qui négocient ces «prix» ont pour objectif implicite un revenu annuel précis. Le prix négocié du poisson hauturier est comparable à un taux de salaire horaire. Il en diffère en ce que le revenu gagné ne dépend pas directement des heures de travail et est soumis aux risques de la pêche. Il n'est certainement pas comparable aux prix que peut obtenir le pêcheur indépendant qui débarque sa capture au quai.

Prenons, à titre d'exemple, un contrat signé récemment à Terre-Neuve, aux termes duquel le pêcheur hauturier touche 5,9675 cents par livre de grosse morue. (En Nouvelle-Écosse, le «prix» hauturier analogue pourrait être de 16 cents mais, dans cette province, la part de l'équipage a été établie à 37 %, ce qui veut dire que le pêcheur toucherait, net, 5,92 cents. Les primes et les avantages sociaux portent la part réelle de l'équipage à environ 54 %.) Le prix consenti à Terre-Neuve aux pêcheurs côtiers

pour un poisson comparable, est de 24 cents la livre. Le pêcheur côtier doit payer toutes ses dépenses, salaires de l'équipage compris, à même ce prix. Par contre, le prix hauturier ne représente, en réalité, que la rémunération du capitaine et de l'équipage. Il y a donc une différence de nature entre ces deux prix.

La question principale — l'effet des prix hauturiers sur les prix côtiers — peut maintenant être placée dans son contexte. Les prix du poisson côtier reflètent l'état de l'offre et de la demande dans les ports, que ces prix soient négociés, comme à Terre-Neuve, ou compétitifs, comme dans les autres provinces. (Nous n'affirmons pas ici que les prix sont adéquats ni que les marchés portuaires fonctionnent au mieux. Ces questions sont étudiées au chapitre 15.) Les débarquements des chalutiers de haute mer augmentent les quantités de poisson offertes et tendent donc à faire baisser les prix. Si, cependant, les chalutiers disparaissaient et que la même quantité de poisson était livrée par d'autres navires côtiers, l'effet sur les prix serait le même. En réalité, dans ce cas, la tendance à la baisse serait encore plus grande, les pêcheurs côtiers débarquant leur poisson surtout durant la période de pointe, au moment où la demande est moins forte.

Étant donné que les usines qui ont accès aux prises des chalutiers sont relativement rares, il est évident que les débarquements de poisson hauturier ne peuvent avoir qu'un effet très indirect sur les prix du poisson côtier. Ces prix sont, en fait, le résultat de la concurrence entre des producteurs qui n'achètent pas le poisson des chalutiers. Les usines approvisionnées par chalutier achètent très peu de poisson côtier et ne jouent pas un rôle important dans la détermination des prix de ce dernier. En gros, ce sont les quantités totales offertes en vente qui déterminent les prix courants, et non l'origine du poisson.

Le problème est simple. . .

Lorsqu'il s'agit des difficultés dont l'industrie de la pêche est assaillie, les explications par trop simples abondent. Chacune contient un grain de vérité, mais toutes sont incomplètes.

Pour ce qui est de la récente crise des pêches de l'Atlantique, les opinions reflètent le point de vue particulier de ceux qui les expriment.

- Ceux qui penchent pour une explication d'ordre financier invoquent les taux croissants d'intérêt et les énormes dettes contractées lorsque l'industrie a pris de l'expansion, de 1977 à 1980, ainsi que la multiplication rapide des emprunts bancaires due à l'augmentation des stocks et à l'accumulation des pertes.
- Les propriétaires d'usines et de navires citent la hausse des coûts d'exploitation, en particulier du carburant, des salaires et des engins de pêche.
- Ceux qui font la commercialisation des produits s'en prennent à la paresse du marché, les prix, pour l'ensemble du poisson de fond congelé, ayant baissé, en termes réels, depuis 1979.
- Beaucoup d'observateurs croient que la qualité est insuffisante et que cette lacune est la principale cause de la faiblesse du marché et contribue grandement à l'augmentation des coûts de production des usines.
- Un certain nombre de porte-parole du gouvernement ont critiqué le secteur privé en ce qui a trait à la commercialisation du poisson à l'étranger, notant, en particulier, un manque de discipline qui se traduit par une concurrence excessive et désastreuse, et une impuissance à trouver des marchés ailleurs qu'aux États-Unis. Les pouvoirs publics et certains hommes d'affaires jettent aussi le blâme sur la mauvaise gestion du secteur de la transformation.
- Des représentants des producteurs ainsi que certains groupes de pêcheurs déclarent que le principal responsable de la crise est le gouvernement, qui, à leurs yeux,

impose aux entreprises une réglementation excessive et poursuit en priorité des objectifs de nature sociale.

Tous ces facteurs ont contribué aux présentes difficultés de l'industrie de la pêche — plus ou moins, selon la situation particulière de chaque entreprise. Cette variabilité rend impossible une analyse simple, ce qui n'empêche pas les explications simplistes d'abonder et d'être très fermement défendues. Elles continueront sans doute à proliférer, tant que les groupes engagés à divers titres dans l'industrie de la pêche voudront rendre les autres responsables de toutes leurs difficultés. Lorsque des décisions politiques sont en jeu, chacun prêche pour sa paroisse.

Bon nombre des questions abordées ci-dessus sont examinées dans les trois chapitres suivants, qui résument les résultats de plusieurs études en profondeur exécutées à notre demande. Ces analyses le montrent, aucune des explications que nous venons de citer ne rend à elle seule compte des difficultés que connaissent actuellement les pêches de l'Atlantique, si fort que pourraient le désirer ceux qui les proposent.

Le resserrement de la marge bénéficiaire (c'est-à-dire la différence entre le prix du marché et les coûts directs — carburant, salaires, etc.) et la hausse considérable des taux d'intérêt sont les causes immédiates les plus importantes des difficultés financières des producteurs et des pêcheurs. Ces deux facteurs ont à peu près également contribué à la baisse de rentabilité que connaît l'industrie de la pêche depuis 1978. Leurs effets, qui diffèrent selon les entreprises, sont analysés dans les chapitres 4 et 5.

L'idée que les taux d'intérêt sont les grands responsables de la crise actuelle des pêches est tellement répandue que nous tenons à résumer les faits ici, même si nous les analysons en profondeur au chapitre 5. Selon une étude des résultats financiers d'une centaine d'usines de transformation, les frais d'intérêt accrus ont largement contribué aux pertes des entreprises, surtout en 1981. Dans l'ensemble de l'industrie, les frais d'intérêt ne s'élevaient, en 1978, qu'à 2 %, environ, du chiffre des ventes, tandis qu'en 1981, ils représentaient 7,6 % de ce chiffre. En 1978, les usines étudiées payaient environ 14 millions de dollars en intérêts; en 1981, l'énorme somme de 71 millions.

Bien que l'expansion des entreprises ait joué un rôle dans cette augmentation des frais d'intérêt, celle-ci provient principalement du fait que les taux d'intérêt ont doublé et que les entreprises ont dû remplacer par des emprunts soit des revenus entièrement utilisés pour d'autres fins que l'expansion, soit des investissements nouveaux qui ne venaient pas. De 1978 à 1981, en effet, dans plusieurs secteurs de l'économie, les entreprises, faute de capital, ont eu abondamment recours aux emprunts. Ce fut particulièrement le cas de l'industrie de la pêche qui a connu un essor rapide par suite de l'extension de la juridiction canadienne en cette matière. Engagées au-delà de leurs moyens, les entreprises de pêche n'ont pu faire face au resserrement des coûts et des prix qui, de 1978 à 1980, a fait diminuer de moitié leur marge bénéficiaire.

Les entreprises encore rentables en 1981 étaient celles qui s'étaient gardées d'emprunter excessivement et avaient ainsi évité d'être étouffées par la hausse des taux d'intérêt. Par ailleurs, la plupart des entreprises auraient pu absorber cette hausse si l'écart entre les prix du marché pour le poisson et les coûts de production était resté sensiblement la même qu'en 1978. Ce sont la réduction des bénéfices d'exploitation, l'augmentation des emprunts et la hausse démesurée des taux d'intérêt qui, en se produisant simultanément, ont entraîné la crise de 1981. Pris isolément, aucun de ces facteurs ne saurait l'expliquer totalement.

Les répercussions financières d'une matière première de qualité inférieure sont difficiles à mesurer. Les deux conséquences les plus graves sont une augmentation des

coûts de production et le fait qu'une moins grande quantité de matière première peut servir à la fabrication de produits de valeur optimale. Une amélioration générale de la qualité pourra seule, à l'avenir, ouvrir de nouveaux marchés aux produits canadiens du poisson de fond et stimuler leur consommation. Ces questions sont examinées aux chapitres, 6, 14 et 16.

La mise en marché du poisson canadien de l'Atlantique a été, jusqu'ici, remarquable à bien des égards — après tout, le Canada est devenu, en 1979, le premier exportateur de poisson du monde. Cependant, l'industrie est encore axée davantage sur le volume des ventes que sur les marchés; or, c'est de commercialisation qu'elle devra de plus en plus se soucier dans les années quatre-vingt.

On reconnaît en général que, souvent, sinon toujours, la gestion des entreprises de pêche laisse à désirer. Il convient de se demander pourquoi la qualité de la gestion d'une industrie tout entière est inférieure à la moyenne. Certes, il est particulièrement difficile d'attirer et de retenir des gestionnaires de premier plan lorsque l'exploitation d'une entreprise est saisonnière et que les usines sont souvent situées dans des régions éloignées. Bien des difficultés de gestion proviennent, en outre, du fait que l'industrie de la pêche est en pleine transition: les entreprises familiales du passé, traditionnelles et relativement simples, sont en voie d'être remplacées par des sociétés modernes, verticalement intégrées et disposant d'une technologie avancée. La transformation des méthodes de gestion ne s'est pas accomplie au même rythme, même dans les plus grosses entreprises, bien qu'on décèle maintenant certains signes de progrès.

Il est impossible de mesurer avec exactitude les conséquences des politiques gouvernementales sur le secteur privé en ce qui concerne, notamment, le fardeau des règlements (ou, plus précisément, l'absence de mesures destinées à régler le problème de la propriété commune) et l'étendue des coûts sociaux. Ces facteurs ont indéniablement réduit l'efficacité des entreprises. Par ailleurs, dans certains cas, le secteur privé a semblé profiter des objectifs sociaux des gouvernements pour se lancer dans des entreprises marginales. En général, les effets de la réglementation et du fardeau social se sont probablement manifestés moins par la réduction spectaculaire des profits depuis 1978, que par le rendement, depuis longtemps médiocre, de l'industrie de la pêche, comparé à celui des autres secteurs d'exploitation des richesses naturelles.

II Situation de l'industrie

4. La situation économique des pêcheurs, de leurs familles, de leurs villages et de leurs entreprises

Si les pêcheurs côtiers se voient forcés d'abandonner la pêche, deux possibilités s'offrent à eux: l'assistance sociale ou chercher un emploi hors de la province ou même à l'extérieur du pays. (. . .) L'impossibilité de pratiquer la pêche devient une impossibilité de trouver du travail dans son milieu.

Commission royale d'enquête sur la pêche côtière de Terre-Neuve et du Labrador (1981)

Étude des revenus et dépenses

Le «pêcheur moyen» n'existe pas. Chercher à le définir, c'est un peu comme se mettre en quête du Graal. Néanmoins, l'étude détaillée de certains éléments — revenus moyens de pêche, frais d'exploitation, capitaux investis, gains ne provenant pas de la pêche, revenus et dépenses des ménages, etc. — livre des renseignements utiles sur les pêcheurs de la côte est du Canada et leurs communautés villageoises.

Une enquête sur les revenus et dépenses des pêcheurs en 1981 nous a fourni les données nécessaires à notre étude. Nous avons choisi, au hasard, 1 300 détenteurs de permis personnel de pêche commerciale. L'échantillon représente, proportionnellement, les pêcheurs à plein temps et à temps partiel de onze des treize régions déterminées par le Groupe d'étude (RGÉ) pour son analyse. Le champ de l'enquête était suffisant pour permettre une analyse valable tant au niveau des RGÉ qu'à celui des regroupements par province ou par région géographique. L'enquête ne comprend pas les pêcheurs du Québec, parce que le mode d'administration des permis est différent dans cette province et que les données s'y rapportant n'étaient pas disponibles pour l'échantillonnage.

L'enquête a été une réussite. Des agents du ministère des Pêches et Océans ont recueilli les réponses au long questionnaire au cours d'entrevues personnelles. Les personnes interrogées ont fait preuve d'une grande coopération; le taux de réponse a été de 88 %.

Une analyse détaillée des résultats de l'enquête, répartis selon les régions, les types d'engins de pêche, les données sur les ménages et d'autres éléments, sera publiée séparément, dans un document de travail du Groupe d'étude. Ici, nous nous occuperons de cet être imaginaire, mais toujours populaire, qu'est le «pêcheur moyen».

Nous puisons aussi des informations dans d'autres sources utiles telles que les publications de Statistique Canada, les données relatives à l'assurance-chômage et d'autres études faites par le ministère des Pêches et Océans, ces dernières années, sur les usines de transformation du poisson et les petites entreprises de pêche. Nous avons établi certaines comparaisons entre les données statistiques, rapprochant les «moyennes» des variations constatées, par exemple, dans les revenus, la durée de la saison de pêche, les espèces pêchées, etc.

Note sur les statistiques: Les données apparaissant dans le texte, les tableaux ou les figures proviennent, à moins d'indication contraire, de l'enquête du Groupe d'étude sur les revenus et dépenses des pêcheurs. L'analyse en a été faite par le secrétariat du Groupe d'étude et par des agents du service des enquêtes du ministère des Pêches et Océans. Nous avons fait une pondération statistique des données de façon à refléter la répartition des pêcheurs à plein temps et à temps partiel vivant dans chacune des RGÉ. Les coefficients de pondération ont été ajustés, pour les régions 3 et 12 (respectivement, la côte sud de Terre-Neuve et l'ouest de la Nouvelle-Écosse), afin d'assurer une juste représentation des pêcheurs qui font partie des équipages des chalutiers.

Le pêcheur «moyen» de la côte est

Combien y a-t-il de pêcheurs?

Quiconque pratique la pêche (y compris les équipages des chalutiers) dans le but de vendre ses prises, en totalité ou en partie, doit acheter, du gouvernement fédéral, un permis personnel de pêche commerciale. En 1981, 48 434 permis ont été émis dans les quatre provinces de l'Atlantique, soit 12 % de moins qu'en 1980 (54 900). (Les bateaux de pêche commerciale sont également immatriculés; la question de savoir si le permis doit être lié au pêcheur ou au bateau, concerne, en fait, le transfert des droits de pêche. Elle sera traitée plus en détail au chapitre 10.)

La distinction entre les permis à plein temps et à temps partiel permet de déterminer le nombre de personnes qui prévoient tirer leur subsistance de la pêche. Il est tout aussi important de distinguer le nombre de permis délivrés et le nombre de détenteurs qui les ont effectivement utilisés. Le tableau 4.1 donne ces renseignements*. (Sauf indication contraire, les données des tableaux ne comprennent pas le Québec.)

En 1981, dans les provinces atlantiques, un peu plus de 23 400 personnes assuraient leur subsistance en pratiquant la pêche à plein temps.

Tableau 4.1

Nombre de permis personnels de pêche commerciale (1981)

Catégorie	délivrés	effectivement utilisés
Plein temps	24 269	23 434 (96,6 %)
Temps partiel	24 165	17 445 (72,2 %)
Total	48 434	40 879 (84,4 %)

De plus, un certain nombre de pêcheurs à temps partiel vivaient de la pêche; plus loin, dans le présent chapitre, nous indiquons qu'environ 25 % d'entre eux (soit 4 360) tirent de la pêche des revenus comparables à ceux des pêcheurs à plein temps. Donc, pour 27 794 personnes, soit 23 434 pêcheurs à plein temps actifs plus 4 360 pêcheurs à temps partiel, la pêche constitue la principale source de gains.

Comme l'indique la figure 4.1, la proportion des pêcheurs à plein temps, dans chacune des RGÉ, ayant effectivement utilisé leur permis s'éloignait peu, en général, de la moyenne de 96,6 %, tandis que pour les pêcheurs à temps partiel, elle variait considérablement entre les différentes régions.

Ce total de près de 28 000 pêcheurs actifs qui font de la pêche leur gagne-pain est loin du chiffre de 56 000 dont certains observateurs se servent, à tort, pour critiquer la productivité de l'industrie des pêches de la côte est.** Nous en avons tiré une importante conclusion générale: on ne doit pas se fier au nombre de permis de pêche commerciale délivrés par le ministère des Pêches et Océans pour évaluer le nombre des pêcheurs professionnels.***

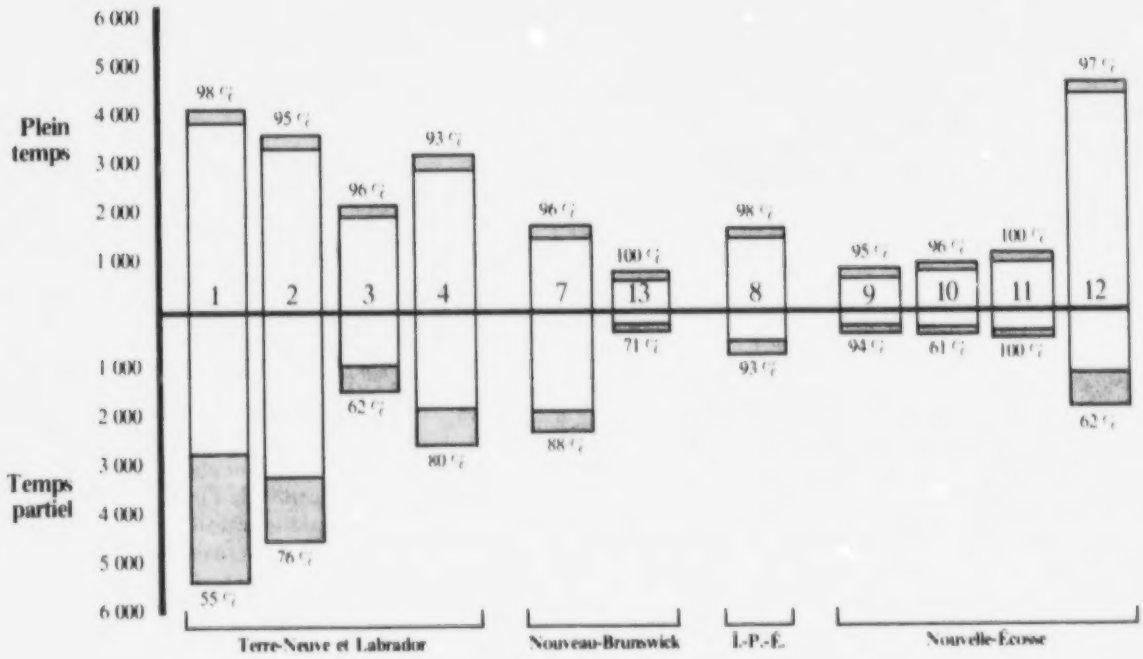
---

* Dans le présent rapport, les données sur les revenus et les dépenses des pêcheurs, et autres renseignements semblables, concernent les pêcheurs ayant effectivement utilisé leur permis de pêche en 1981.

** Voir, par exemple, l'Atlantic Fisheries Situation Report, ministère de l'Industrie et du Commerce (document interne, janvier 1982). Dans ce document, le chiffre de 56 000 permis englobe tous les pêcheurs qui détenaient une licence en 1979 (y compris ceux du Québec), sans faire de distinction entre les pêcheurs à plein temps et à temps partiel, ou entre les permis délivrés et ceux effectivement utilisés.

*** On trouvera les définitions du pêcheur professionnel, du pêcheur à temps partiel et à plein temps dans le glossaire, à la fin du présent rapport.

Figure 4.1
Permis à plein temps et à temps partiel émis, nombre et pourcentage des permis utilisés, par RGÉ et par province



Permis utilisés

Permis non utilisés

Note: En moyenne, 96,6 % des permis de pêche à plein temps émis en 1981 ont été utilisés pour la pêche commerciale, ce pourcentage ne variant que légèrement, selon les régions. Pour ce qui est des permis de pêche à temps partiel, 72,2 % ont été utilisés, en moyenne, les écarts entre les régions étant, cette fois-ci, marqués.

% : **Pourcentage des permis utilisés sur l'ensemble**

Les numéros correspondent aux régions déterminées par le Groupe d'étude (RGÉ): voir chapitre 2.

Âge de la main-d'œuvre

La moyenne d'âge des pêcheurs à plein temps qui pratiquaient la pêche commerciale en 1981 est à peu près la même que celle des pêcheurs à temps partiel (respectivement 39,9 et 39,2 ans). Les écarts sont plus marqués dans certaines régions que dans d'autres, la moyenne d'âge la plus élevée pour les pêcheurs à plein temps se trouvant dans le sud du Nouveau-Brunswick (45,5 ans) et la moins élevée, dans le sud de Terre-Neuve (36,9 ans).

La comparaison, par catégorie d'âge, des pêcheurs à plein temps et à temps partiel avec l'ensemble de la main-d'œuvre de la région atlantique montre une tendance significative (voir tableau 4.2). Les pêcheurs, à plein temps et à temps partiel, sont en général plus âgés que les autres travailleurs; dans la catégorie des 55 ans et plus, leur nombre est nettement plus élevé. Cette tendance se constate dans les quatre provinces de l'Atlantique.

On pourrait croire que les pêcheurs, en général, constituent une main-d'œuvre vieillissante, dont le nombre, pour cette raison, ne peut que décroître. Cette conclusion est probablement erronée. En fait, plusieurs facteurs propres à la pêche expliquent pourquoi les pêcheurs ont tendance à être plus âgés que le reste de la main-d'œuvre: le temps nécessaire à l'apprentissage de cet art complexe, la nécessité pour l'équipage régulier des chalutiers et des bateaux côtiers d'avoir des habitudes de travail stables, les capitaux personnels considérables requis pour devenir capitaine ou copropriétaire d'un bateau, enfin, l'effet cumulatif des politiques gouvernementales destinées à restreindre le nombre de pêcheurs.

Le pourcentage relativement élevé de pêcheurs de 65 ans et plus s'explique par le fait qu'il n'existe pas de régime de retraite pour l'ensemble de l'industrie, par l'attachement des pêcheurs à leur mode de vie, ainsi que par le travail personnel et les capitaux investis après tant d'années consacrées à la pêche. Notons que, dans la catégorie des 24 ans et moins, les pêcheurs à temps partiel sont plus nombreux que les pêcheurs à plein temps, ce qui indiquerait que la pêche à temps partiel est le moyen par lequel on devient pêcheur à plein temps.

Semaines consacrées à la pêche et à d'autres activités

Le caractère saisonnier de la pêche est bien connu. Cependant, la structure saisonnière du travail le long de la côte est varie grandement, en raison des conditions météorologiques locales, des glaces, des espèces pêchées, des contingents et des types d'engins de pêche. Certaines généralisations sur la répartition du travail du pêcheur moyen sont intéressantes. (La figure 4.2 indique, de façon schématique, le calendrier de travail des pêcheurs à plein temps et à temps partiel.)

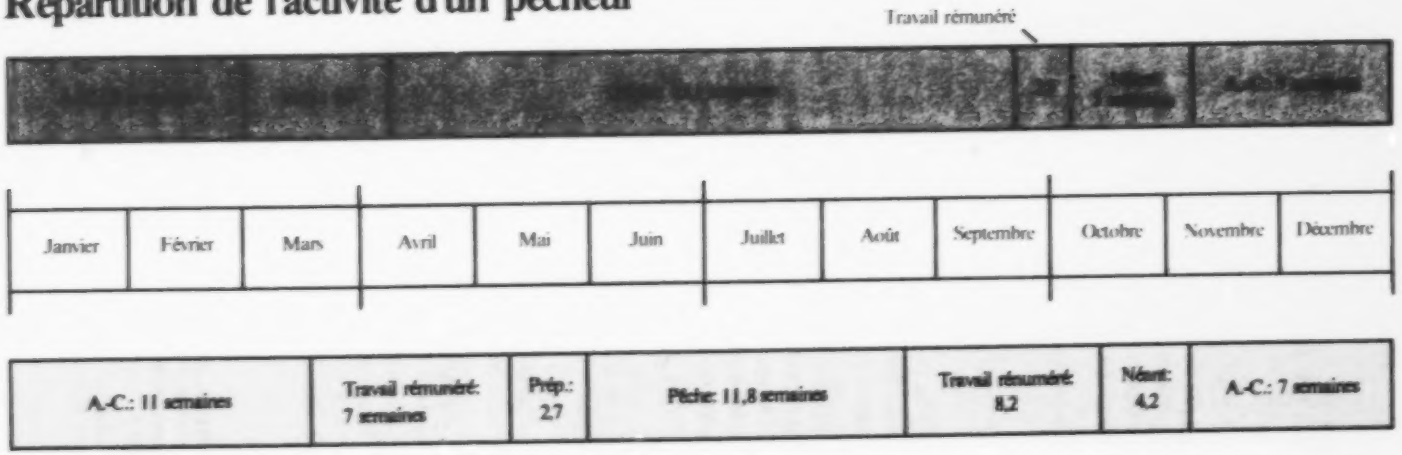
Tableau 4.2

Comparaison entre l'âge des pêcheurs à temps plein et à temps partiel et celui de la main-d'œuvre (masculine) de l'Atlantique

Groupe d'âge (ans)	Main-d'œuvre de l'Atlantique (%)	Pêcheurs à plein temps (%)	Pêcheurs à temps partiel (%)
19 et moins	8,3	1,6	8,5
20 24	14,2	10,6	15,6
25 34	30,2	28,6	19,1
35 44	20,4	23,5	18,4
45 54	15,0	19,9	18,4
55 64	10,3	11,9	13,2
65 et plus	0	3,9	6,8

Source: Statistique Canada, *Population active*, décembre 1981, nº 71-001 et l'enquête du Groupe d'étude sur les revenus et les dépenses des pêcheurs. Presque tous les pêcheurs (96,3 %) étant des hommes, l'élément de comparaison approprié est la main-d'œuvre masculine de la région.

Figure 4.2
Répartition de l'activité d'un pêcheur



A.-C.: assurance-chômage
Pêche: période de pêche commerciale
Prép.: préparation de l'équipement de pêche
Travail rémunéré: différent de la pêche
Néant: période sans aucun revenu en espèces

Note: Les dates de la période de pêche varient considérablement selon les conditions météorologiques locales (température, glace), les espèces pêchées, les quotas, etc., mais le schéma donne quand même une bonne idée de la répartition moyenne de l'activité d'un pêcheur.

Sources: Enquête du Groupe d'étude sur les pêcheurs et données administratives réunies pour le Groupe d'étude par Emploi et Immigration Canada

Les détenteurs de permis à plein temps consacrent, en moyenne, deux fois plus de temps à la pêche que les pêcheurs à temps partiel (23,1 semaines contre 11,8 semaines). Ajoutons à ce total, le temps nécessaire à la préparation des engins et des bateaux, en vue de la saison de pêche. Cette préparation n'est pas un «travail rémunéré», car elle ne procure aucun salaire régulier, mais elle est nécessaire, pour les propriétaires comme pour les équipages.* Le pêcheur à plein temps consacre, en moyenne, 6,3 semaines à la préparation de son matériel et le pêcheur à temps partiel, 2,7. (La durée de la préparation varie, pour les deux catégories de pêcheurs, en raison de la quantité, de la taille et du type des engins utilisés.) Au total, sur une année, le pêcheur à plein temps moyen pêche pendant 29,4 semaines, et le pêcheur à temps partiel moyen, 14,5.

La pêche saisonnière connaît des variations régionales importantes. C'est le pêcheur à plein temps du sud du Nouveau-Brunswick qui pêche le plus longtemps (en moyenne, 33,3 semaines), suivi par celui de l'ouest de la Nouvelle-Écosse (30,3 semaines); c'est celui du Labrador et du nord-est de Terre-Neuve qui pêche le moins longtemps (17,4 semaines). Si l'on tient compte du temps de préparation, la durée moyenne de la pêche est de 41,7 semaines dans le sud du Nouveau-Brunswick, de 34,9 semaines dans l'ouest de la Nouvelle-Écosse et de 23,5 semaines au Labrador et dans le nord-est de Terre-Neuve.

Parmi les pêcheurs à temps partiel, ceux de l'ouest de la Nouvelle-Écosse pêchent le plus longtemps (16,4 semaines) et ceux du nord-est du Nouveau-Brunswick, le moins longtemps (9 semaines). Si l'on ajoute le temps de préparation, le nombre de semaines consacrées à cette activité passe à 19,5 dans le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse et à 12,7, dans le nord-est du Nouveau-Brunswick.

Le tableau 4.3 montre que le premier quart des pêcheurs à plein temps a pêché pendant 17 semaines ou moins, le deuxième, de 17 à 22 semaines, le troisième, de 22 à 29 semaines et le dernier, 29 semaines ou plus. Les derniers 10 % (le 9e décile) ont pêché pendant 37 semaines ou plus. Les mêmes données sont indiquées pour les pêcheurs à temps partiel. Notons que le dernier quart des pêcheurs à temps partiel, ayant pêché pendant 18 semaines ou plus, consacre autant de temps à la pêche que le deuxième quart des pêcheurs à plein temps.

Certains observateurs font valoir qu'en raison du caractère saisonnier de la pêche, les pêcheurs peuvent occuper au cours de l'année un emploi rémunéré dans un autre secteur de l'économie. Tel n'est pas nécessairement le cas, et lorsqu'il arrive qu'un pêcheur à temps plein occupe un emploi secondaire, les revenus qu'il en tire sont très peu importants.

Tableau 4.3

Nombre de semaines consacrées à la pêche par les pêcheurs à plein temps et à temps partiel

Fraction des détenteurs de permis	Plein temps	Temps partiel
1er quartile	17 semaines	4 semaines
Médiane	22	10
3e quartile	29	18
9e décile	37	23

* Les pêcheurs qui sont propriétaires du bateau de pêche, en totalité ou en partie, passeront plus de temps à la préparation de leur matériel que les membres d'équipage. Les moyennes indiquent la durée globale de cette activité.

En 1981, les pêcheurs à temps plein ont occupé un emploi dans un autre secteur que la pêche pendant en moyenne 2,5 semaines. D'exceptionnelle, cette situation devient généralisée chez les pêcheurs à temps partiel. Ces derniers ont occupé un autre emploi pendant, en moyenne, 15,2 semaines; de plus, 4,2 de ces semaines se trouvaient pendant la saison de pêche. Les différences, d'une région à l'autre, sont assez faibles et cette proportion de temps consacré à une autre activité que la pêche se retrouve dans les quatre provinces.

Revenus de pêche

On constate des différences marquées entre les revenus de pêche des pêcheurs à temps plein et à temps partiel. Le tableau 4.4 indique, en moyenne, les revenus bruts (avant impôt) que procurent la pêche, les frais d'exploitation totaux que cette activité occasionne et le revenu net des pêcheurs. Les revenus incluent les gains provenant de toutes les activités reliées à la pêche, telles que la vente des prises, la chasse aux phoques, les différentes parts (part du propriétaire, du capitaine, de l'équipage), les paiements en nature et les subventions (remboursements). Les frais d'exploitation comprennent les dépenses directes (carburant, appâts, glace, parts payées) ainsi que les frais généraux entraînés par le logement saisonnier, l'entretien des engins et les assurances.

En moyenne, le revenu net de pêche des pêcheurs à temps plein est quatre fois plus élevé que celui des pêcheurs à temps partiel.

Compte tenu du nombre différent de semaines que chacun des deux groupes consacrent à la pêche (soit 23,1 semaines pour les pêcheurs à temps plein et 11,8 pour les pêcheurs à temps partiel), les premiers gagnent 515 dollars par semaine de pêche et les seconds, 236. Ce grand écart s'explique, en partie, par le fait que les deux groupes utilisent des bateaux de taille différente et des engins différents, lesquels influent directement sur le volume des prises; joue aussi le fait que la semaine de travail des pêcheurs à temps plein est souvent plus longue que celle des pêcheurs à temps partiel. Enfin, les pêcheurs à temps plein détiennent différents permis et un plus grand nombre de permis sélectifs, ce qui leur donne accès à un plus grand nombre d'espèces particulièrement rentables, comme les pétoncles du Banc Georges et de la baie de Fundy, les crevettes ou le crabe.

Le tableau 4.5 indique que le premier quart des pêcheurs à temps plein a tiré de la pêche (une fois déduits les frais) 2 731 $ ou moins, le deuxième, de 2 731 $ à 6 500 $,

Tableau 4.4

Revenus et coûts moyens de la pêche

	Plein temps	Temps partiel
Revenus bruts	22 452 $	3 703 $
Frais totaux	10 545	920
Revenu net (avant impôt)	11 907 $	2 783 $

Tableau 4.5

Revenu net de pêche des pêcheurs à temps plein et à temps partiel

Fraction des détenteurs de permis	Plein temps	Temps partiel
	$	$
1er quartile	2 731	0
Médiane	6 500	840
3e quartile	14 680	3 100
9e décile	23 350	6 000

le troisième, de 6 500 $ à 14 680 $ et le dernier, 14.680 $ et plus. Les derniers 10 % (le 9e décile) des pêcheurs à temps plein ont gagné 23 350 $ ou plus. Les mêmes données sont indiquées pour les pêcheurs à temps partiel. Notons que le dernier quart des pêcheurs à temps partiel (3 100 $ ou plus) tire de la pêche un revenu semblable à celui du deuxième quart des pêcheurs à temps plein.

Les revenus nets moyens varient considérablement suivant les régions (voir figures 4.3 et 4.4). C'est dans l'ouest de la Nouvelle-Écosse que les revenus nets de pêche des détenteurs de permis à temps plein sont les plus élevés (28 766 $), et au Labrador et dans le nord-est de Terre-Neuve qu'ils sont les plus bas (4 512 $). Quant aux pêcheurs à temps partiel, ceux du sud de Terre-Neuve et de l'ouest de la Nouvelle-Écosse jouissent des revenus nets les plus élevés (8 107 $ et 5 334 $, respectivement), et ceux du Labrador et du nord-est de Terre-Neuve, des plus bas (966 $). Les revenus élevés des pêcheurs à temps partiel du sud de Terre-Neuve s'expliquent par le fait que, dans cette région, il est possible de pratiquer la pêche hauturière au chalut, à temps partiel.

La répartition des revenus de pêche suivant les régions est très significative. Les figures 4.3 et 4.4 comparent les revenus nets moyens et le revenu médian.* Les graphiques montrent qu'une majorité de pêcheurs gagnent moins que le revenu «moyen», que cette moyenne soit calculée sur l'ensemble de la région atlantique ou sur la base des RGF. Ce fait mérite d'être souligné.

Dans les villages, on qualifie de «highliners» les pêcheurs les plus prospères, reconnus aussi comme les plus habiles dans leur métier.** Habituellement, ils gagnent beaucoup d'argent et leurs revenus font monter les niveaux moyens pour l'ensemble des pêcheurs. Mais, les revenus de la majorité des pêcheurs à temps plein et à temps partiel se situent bien en-deçà de ces moyennes et sont très loin de ce que gagnent les highliners.

Revenus ne provenant pas de la pêche

Quand nous avons abordé la question des semaines consacrées à la pêche, nous avons indiqué l'importance des emplois à l'extérieur du secteur de la pêche pour les pêcheurs à temps partiel. Il n'est pas surprenant de constater que les revenus provenant de ces emplois sont plus importants pour les pêcheurs à temps partiel que pour les pêcheurs à plein temps. Les transferts (prestations d'assurance-chômage, allocations familiales et pensions de vieillesse) sont une source de revenu importante pour les deux catégories de pêcheurs. Le tableau 4.6 indique les revenus moyens provenant d'autres emplois que la pêche.

Tableau 4.6

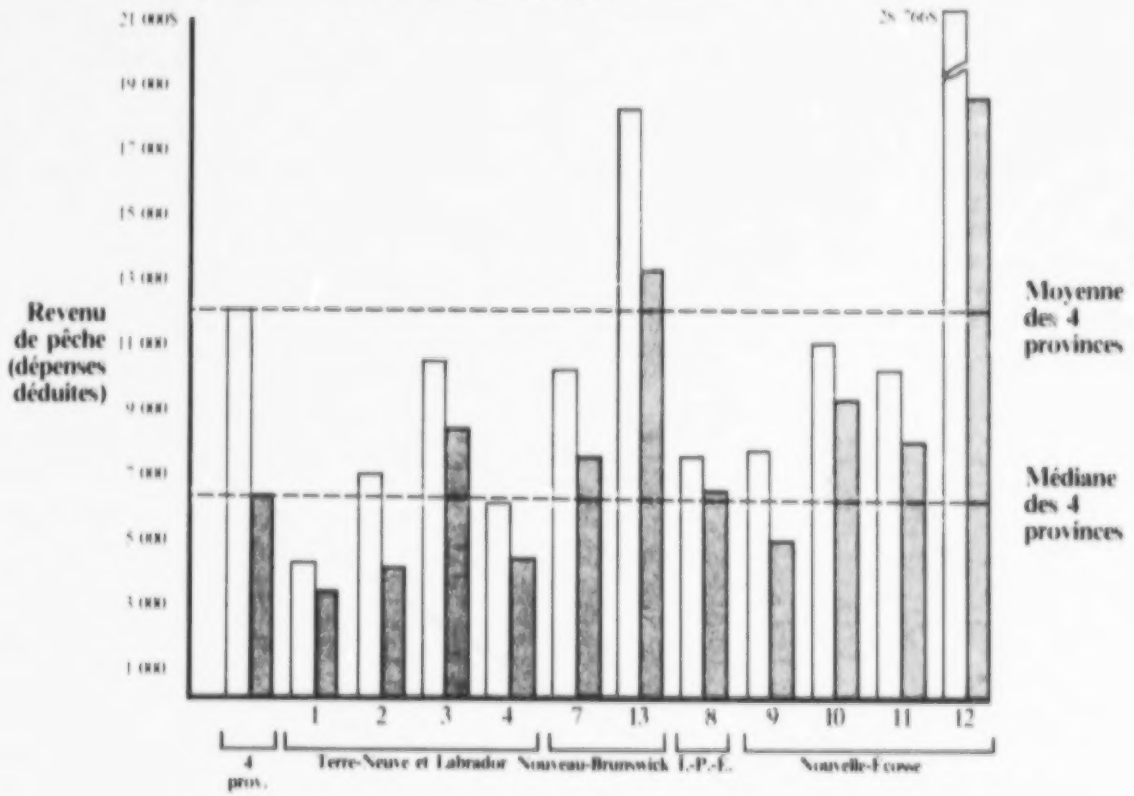
Revenus moyens provenant d'autres sources que la pêche

	Temps plein	Temps partiel
Gains	927 $	6 203 $
Transferts	2 910	2 206
TOTAL	3 837 $	8 409 $

* La médiane est la valeur centrale séparant une population en deux parties égales. 50 % se trouvent au-dessus, 50 % au-dessous. Il suffit, par contre, pour hausser ou abaisser la valeur du revenu moyen que quelques pêcheurs de l'échantillon aient des revenus très élevés ou très bas. La médiane est donc une mesure plus juste du revenu du pêcheur moyen.

** Tout au long de ce chapitre, nous indiquons, pour les pêcheurs à temps plein et à temps partiel, le rendement et les revenus des 10 % qui occupent le haut de l'échelle, afin de donner une idée de la situation des «highliners» de la côte est.

Figure 4.3
Répartition des revenus nets de pêche selon les RGÉ (plein temps)

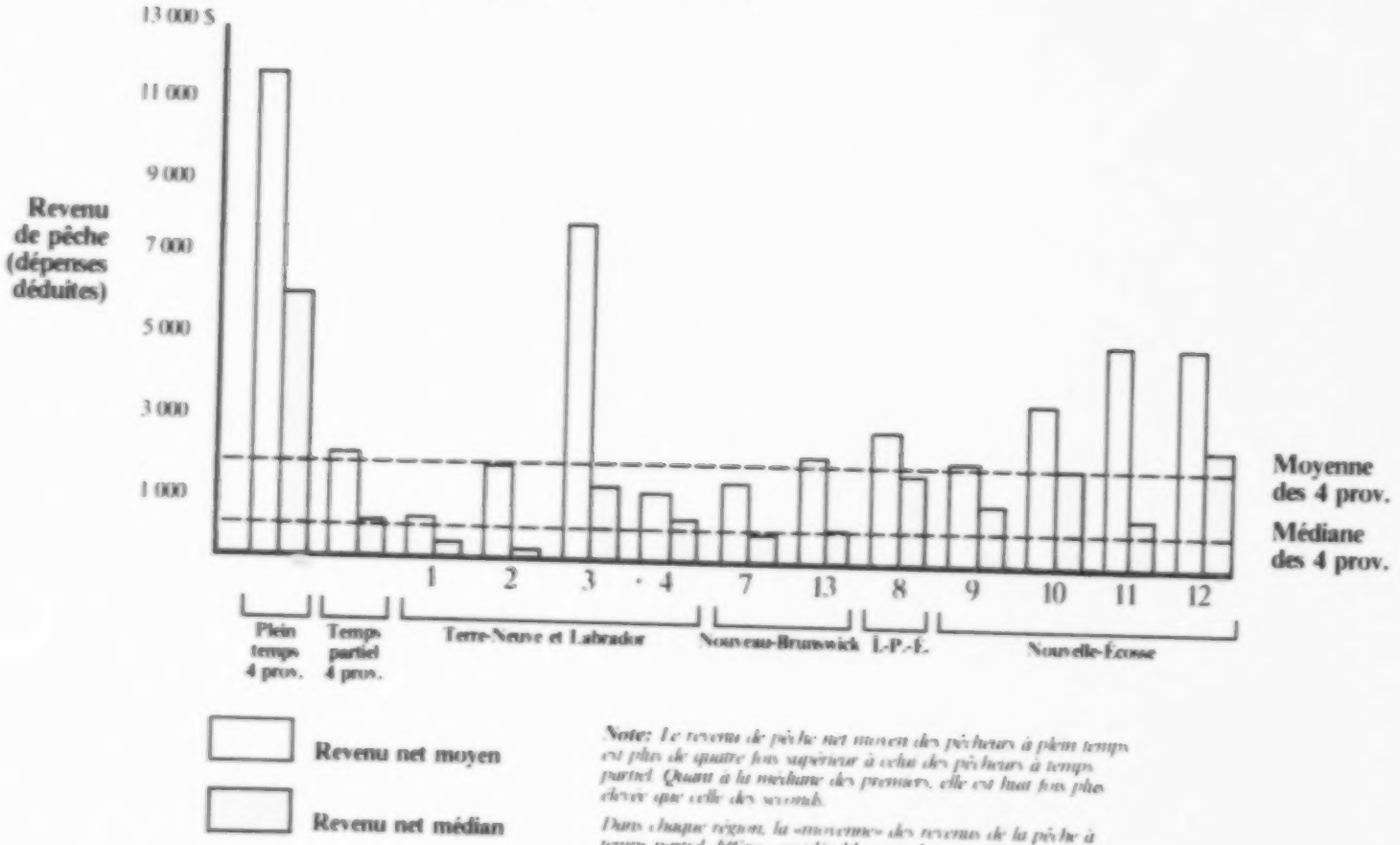


Les numéros correspondent aux régions déterminées par le Groupe d'étude (RGÉ): voir chapitre 2.

Note: *Dans toutes les régions, les chiffres du revenu de pêche moyen font paraître la situation financière des pêcheurs meilleure qu'elle n'est parce que les gains des dirigeants, qui sont beaucoup plus élevés que ceux des autres, augmentent sensiblement la moyenne de l'ensemble. Le revenu median est plus près de la vérité. La médiane est la valeur centrale du revenu, la moitié des pêcheurs gagne plus que la médiane et la moitié gagne moins.*

Les dirigeants du sud du Nouveau-Brunswick et du sud-ouest de la Nouvelle-Écosse dépassent nettement les autres pêcheurs des provinces atlantiques. Les revenus de ces deux régions font augmenter la moyenne générale, créant ainsi un écart important entre les valeurs moyenne et médiane du revenu de pêche.

Figure 4.4
Répartition des revenus nets de pêche selon les RGÉ (temps partiel)



Les numéros correspondent aux régions déterminées par le Groupe d'étude (RGÉ) (voir chapitre 2).

Note: Le revenu de pêche net moyen des pêcheurs à plein temps est plus de quatre fois supérieur à celui des pêcheurs à temps partiel. Quant à la médiane des premiers, elle est huit fois plus élevée que celle des seconds.

Dans chaque région, la «moyenne» des revenus de la pêche à temps partiel diffère considérablement des gains de la majorité des pêcheurs. Cet écart, attribuable aux «highliners», indique que certains pêcheurs à temps partiel tirent un revenu important de cette activité, même si ce n'est pas le cas pour la plupart des pêcheurs de cette catégorie.

Les pêcheurs à temps plein et à temps partiel augmentent leur revenu en accomplissant divers travaux rémunérés (comme ouvriers dans la construction, dans les usines de transformation, en faisant la coupe du bois, l'entretien mécanique, comme commis dans un magasin, etc.). De nombreux pêcheurs à temps partiel travaillent dans l'enseignement.

La source de transfert la plus importante est l'assurance-chômage (2 466 $ pour les pêcheurs à temps plein et 1 483 $ pour les pêcheurs à temps partiel), les allocations familiales, l'assistance sociale et les pensions de vieillesse étant secondaires. (Nous reparlerons plus loin, dans le présent chapitre, des prestations d'assurance-chômage.)

Le tableau 4.7 montre que, pour les pêcheurs à plein temps, l'écart des revenus provenant d'autres sources que la pêche est peu important (de 2 510 $ pour les pêcheurs du premier quart à 4 500 $ pour ceux du troisième). Seuls ceux du 9e décile reçoivent plus de 6 300 dollars. Ces données nous prouvent, une fois de plus, que le pêcheur à plein temps est fidèle à la pêche, dont il tire la plus grande partie de ses revenus. Elles indiquent également que le pêcheur à plein temps, en général, ne gagne pas de revenu d'autres sources que la pêche.

Tableau 4.7

Revenu ne provenant pas de la pêche pour les pêcheurs à plein temps et à temps partiel

Fraction des détenteurs de permis	Temps plein	Temps partiel
1er quartile	2 510 $	2 692 $
Médiane	3 506	5 633
3e quartile	4 500	10 800
9e décile	6 300	19 176

Par contre, pour les pêcheurs à temps partiel, ces revenus varient grandement. Les pêcheurs du premier quart gagnent jusqu'à 2 692 $, et ceux du dernier, de 5 633 dollars à 10 800 dollars. Ceux du 9e décile tirent plus de 19 176 dollars d'autres activités que la pêche. Bref, les trois quarts des détenteurs de permis à temps partiel ne tirent pas de la pêche la plus grande partie de leur revenu. Par contre, le quart d'entre eux dépendent, dans une large mesure, de la pêche; ce sont probablement ceux pour lesquels le tableau 4.5 indique les revenus de pêche les plus élevés.

Revenu en nature

On s'imagine souvent que les personnes vivant à la campagne peuvent accroître leur revenu de façon considérable grâce à la chasse, au jardinage, à l'agriculture sur une petite échelle, etc. On croit que les pêcheurs sont de ce nombre et qu'ils augmentent suffisamment leur revenu grâce à divers apports «en nature». Nous avons examiné cette question et conclu que l'importance de cet appoint avait été grandement exagérée.

Le tableau 4.8 montre quelles sont les diverses sources de revenus en nature dont peuvent disposer les familles de pêcheurs (et non les pêcheurs pris individuellement). On n'y fait pas de distinction entre les pêcheurs à temps plein et à temps partiel parce que les revenus en nature des familles des deux groupes ne comportent que des différences mineures. (Les pêcheurs à temps plein ont tendance à consommer eux-mêmes une plus grande quantité de leurs prises, tandis que les pêcheurs à temps partiel comptent davantage sur le jardinage.)

Les revenus en nature sont principalement constitués par le petit gibier et par la portion de la pêche commerciale que le pêcheur garde pour lui. Moins du tiers des familles cultivent un potager et moins du quart font la chasse au gros gibier (l'orignal, par exemple).

Tableau 4.8

Revenus en nature

Catégorie	Proportion des familles
	%
Produits du jardinage	31,9
Gros gibier	22,8
Petit gibier	44,3
Portion des prises gardée	81,7
Pêche sportive	20,6
Volaille	7,8
Bétail	8,3

Il est difficile de préciser quelle somme d'argent représentent la viande, la volaille, le poisson et les légumes obtenus de cette façon. (Une étude plus poussée de cette question est en cours.) Cependant, il est raisonnable de penser que, pour la moyenne des familles, la valeur nette de ces appoints n'augmente pas de façon appréciable les revenus de pêche et qu'elle ne modifie pas beaucoup, non plus, la répartition de ces derniers.

Cette question des revenus en nature ne touche pas que les pêcheurs. S'il faut que le revenu en argent de ces derniers soit moins élevé parce qu'ils font du jardinage et de la chasse, il devrait en être ainsi de tous les habitants des régions rurales, qu'ils travaillent dans le secteur primaire, industriel, ou occupent un autre genre d'emploi. C'est pourquoi nous sommes d'avis qu'il ne faut considérer que la valeur nominale des revenus des pêcheurs, sans tenir compte de ce supplément en nature qu'ils sont censés toucher et dont on exagère, de toutes façons, l'importance.

Revenu net de toutes sources

Les revenus nets de pêche, additionnés aux gains provenant d'une autre activité que la pêche et aux transferts constituent le revenu total net avant déduction de l'impôt. Le tableau 4.9 indique le revenu total moyen des pêcheurs à temps plein et à temps partiel.

Tableau 4.9

Revenu net moyen de toutes sources
(avant impôt)

	Temps plein	Temps partiel
Revenu moyen	15 791 $	11 182 $

Tableau 4.10

Total des revenus de toutes sources

Fraction des détenteurs de permis	Temps plein	Temps partiel
1re quartile	6 760 $	5 136 $
Médiane	11 000	8 648
3e quartile	18 312	13 885
9e décile	26 151 $	22 484 $

Il est intéressant de noter, en comparant le tableau 4.5 et 4.10, comment l'écart entre les revenus nets provenant de toutes sources (tableau 4.10) se trouve réduit par l'apport des revenus ne provenant pas de la pêche (tout comme l'écart qui sépare les

deux groupes de pêcheurs). Par exemple, le revenu de pêche des pêcheurs à temps plein du troisième quart est sept fois plus élevé que celui des pêcheurs du premier quart, mais, quand on tient compte de toutes les sources de revenus, il n'est que trois fois supérieur à ce dernier.

Ce qui réduit surtout l'écart entre les revenus des pêcheurs à plein temps, ce sont les prestations d'assurance-chômage. Les gains que leur procurent d'autres activités que la pêche sont beaucoup moins importants. Pour les pêcheurs à temps partiel, par contre, ces autres activités fournissent généralement la principale part du revenu total et contribuent le plus à l'égalisation des revenus.

Nous l'avons vu, il existe un écart notable entre les niveaux médian et moyen des revenus nets de pêche. La même chose se produit pour les revenus totaux provenant de toutes sources. Ceci indique que, dans certaines régions, les revenus totaux de certains pêcheurs sont bien plus élevés que ceux de la majorité, ce qui a pour résultat de hausser la moyenne. Cette particularité importante est représentée sous forme de graphique dans les figures 4.5 et 4.6. La distribution des revenus nets totaux indiquée dans ces figures ressemble à celle des revenus nets de pêche (figures 4.3 et 4.4). On constate, toutefois, une réduction des plus grands écarts dans les revenus de pêche, tant chez les pêcheurs à plein temps que chez les pêcheurs à temps partiel (voir tableau 4.10).

Les tableaux 4.9 et 4.10 nous amènent à tirer une conclusion importante: une majorité appréciable de pêcheurs à temps plein de la côte est du Canada ont des revenus totaux qui les situent sous le seuil de pauvreté établi pour les habitants des régions rurales. La situation financière des pêcheurs à temps partiel est encore pire.

Si les pêcheurs, en général, assuraient seuls la subsistance de leur famille, la pauvreté serait généralisée. En pratique, les choses n'en sont pas là parce que d'autres membres de la famille gagnent souvent un revenu en travaillant dans une usine de transformation du poisson ou ailleurs. Nous reviendrons, plus loin dans le présent chapitre, sur ces revenus qui sont essentiels au bien-être matériel des familles des pêcheurs.

L'assurance-chômage et les revenus des pêcheurs

Les prestations d'assurance-chômage sont une source importante de revenu en argent pour les pêcheurs de toute la région atlantique. Mais, ce ne sont pas tous les pêcheurs qui en font la demande. En 1981, 83 % des pêcheurs à temps plein et 52 % des pêcheurs à temps partiel ont touché des prestations d'assurance-chômage.

En 1981, les pêcheurs à temps plein ont reçu, en moyenne, 2 466 dollars d'assurance-chômage et les pêcheurs à temps partiel, 1 483.

Cette différence s'explique par le fait que les revenus de pêche hebdomadaires des premiers sont beaucoup plus élevés que ceux des seconds. Joue aussi le fait que bon nombre de pêcheurs à temps partiel occupent des emplois réguliers à l'année et ne réclament pas d'assurance-chômage, ni dans le cadre du régime commun, ni en vertu du programme propre aux pêcheurs. (Cela signifie que la moyenne des indemnités de chômage versées aux pêcheurs à temps partiel se trouve abaissée, même si les prestations moyennes touchées par ceux qui en font la demande se comparent à celles des pêcheurs à temps plein.) Le tableau 4.11 indique la proportion du revenu total des pêcheurs à temps plein et à temps partiel constituée par l'assurance-chômage.

On voit que l'assurance-chômage continue de former une part importante du revenu des pêcheurs à temps plein et à temps partiel. Cette part est plus ou moins grande selon les gains tirés de la pêche ou d'autres sources.

Tableau 4.11

Revenu total moyen et assurance-chômage

	Temps plein	Temps partiel
Revenu net avant AC	13 325 $	9 699 $
Prestations d'AC	2 466	1 483
Revenu net total	15 791 $	11 182 $
Pourcentage de l'AC sur le revenu total	16 %	13 %

Au Labrador et dans le nord-est de Terre-Neuve, où les revenus gagnés par les pêcheurs sont les plus bas, les indemnités de chômage forment 32 % du revenu total net moyen des pêcheurs à temps plein. Dans l'ouest de la Nouvelle-Écosse, par contre, elles ne représentent que 6 %.

Les prestations d'assurance-chômage ont une importance particulière en raison de l'époque de l'année où elles sont touchées. Source première de revenu en argent pendant la morte-saison, elles sont essentielles pour payer les frais du ménage et préparer l'équipement en vue de la prochaine saison de pêche. À ce titre, elles constituent une sécurité pour la famille du pêcheur et sa petite entreprise.

Gains, taille des bateaux et nombre de permis de pêche

Nous avons tenté de déterminer plus précisément la relation entre, d'une part, les revenus de pêche et, d'autre part, la taille des bateaux et le nombre de permis détenus en examinant ces deux facteurs pour toute la région de l'Atlantique[a]. Comme le montre le tableau 4.12, les revenus ont tendance à augmenter proportionnellement à la taille des navires. On constate une hausse exceptionnelle des revenus de pêche pour les pêcheurs à plein temps qui pêchent à bord de navires de 56 à 65 pieds; elle s'explique largement par le fait que ces derniers prennent des pétoncles — espèce à valeur optimale — dans la baie de Fundy. Les pêcheurs utilisant des bateaux de plus de 65 pieds ont l'avantage de pouvoir pêcher plus longtemps et d'avoir accès aux espèces de grande valeur, comme les pétoncles du Banc Georges, qui ne peuvent être capturées que par les gros navires.

Tableau 4.12

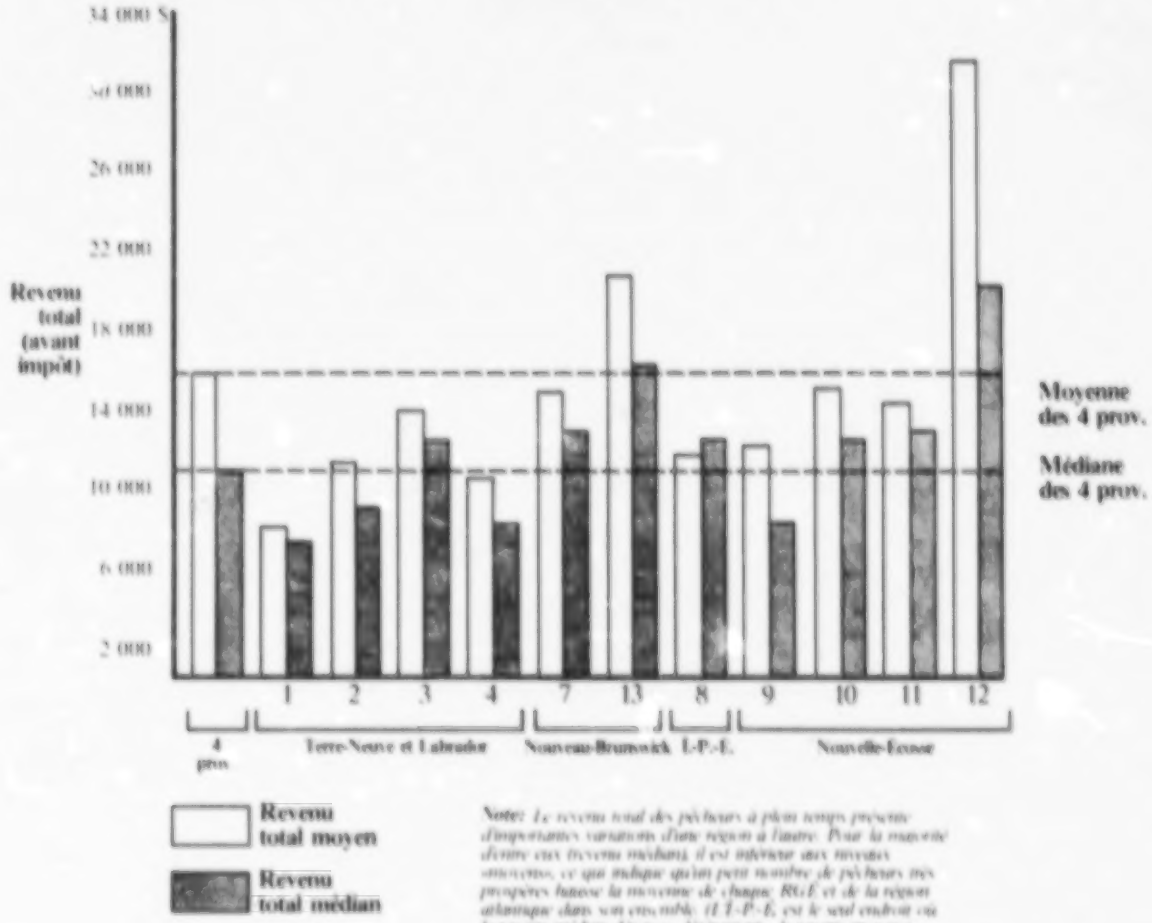
Revenu net moyen tiré de la pêche par rapport à la taille des navires utilisés

Longueur des navires	Temps plein	Temps partiel
Moins de 26 pieds	4 653 $	870 $
(% des pêcheurs)	(25,4 %)	(60,6 %)
26 à 35 pieds	5 769 $	2 042 $
(% des pêcheurs)	(21,7 %)	(17,6 %)
36 à 45 pieds	10 623 $	5 259 $
(% des pêcheurs)	(28,1 %)	(17,6 %)
46 à 55 pieds	17 006 $	?
(% des pêcheurs)	(6,8 %)	?
56 à 65 pieds	40 208 $	13 564 $
(% des pêcheurs)	(5,3 %)	(1,0 %)
Plus de 65 pieds	26 864 $	29 072 $
(% des pêcheurs)	(12,6 %)	(3,2 %)

? Échantillon insuffisant

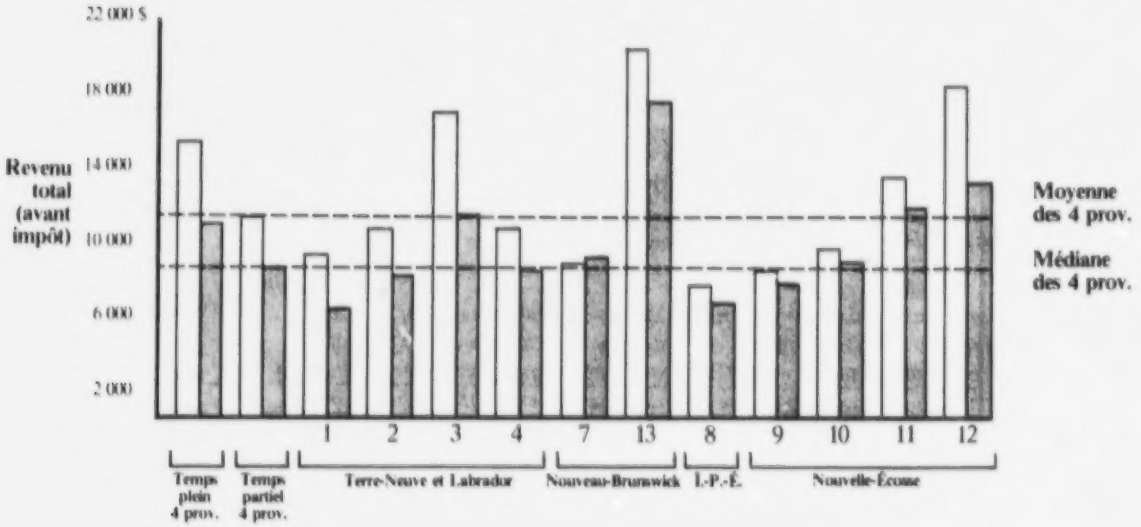
[a] La taille limitée de l'échantillon ne nous permet pas de donner des informations détaillées pour certaines zones.

Figure 4.5
Répartition du revenu total provenant de toutes sources (pêcheurs à plein temps)



Notes: Le revenu total des pêcheurs à plein temps présente d'importantes variations d'une région à l'autre. Pour la majorité d'entre eux, le revenu médian, il est inférieur aux niveaux moyens, ce qui indique qu'un petit nombre de pêcheurs très prospères haussent la moyenne de chaque région et de la région atlantique dans son ensemble. (L'Î.-P.-É. est le seul endroit où le revenu médian dépasse légèrement le revenu moyen.)

Figure 4.6
Répartition du revenu total provenant de toutes sources (pêcheurs à temps partiel)



Note: *Il se produit quelque chose d'intéressant lorsqu'on calcule le revenu total des pêcheurs à temps partiel: dans plusieurs régions, celui-ci se rapproche ou même dépasse le revenu total des pêcheurs à plein temps. Ce fait montre l'importance, chez les pêcheurs à temps partiel, des gains provenant d'une autre source que la pêche.*

Le revenu total de ces pêcheurs, toutefois, varie sensiblement d'une région à l'autre. La présence des «highliners» se fait encore sentir même si elle est moins marquée dans certaines régions.

Il est intéressant de noter que les revenus des pêcheurs à temps partiel sont inférieurs à ceux de l'autre catégorie pour tous les types de navire utilisés, à l'exception des chalutiers. En effet, les équipages des chalutiers appartenant à des entreprises sont payés en vertu de contrats ou d'ententes traditionnelles de rémunération «à la part», qui accordent le même taux de salaire aux pêcheurs à temps plein et à temps partiel.

La proportion des pêcheurs exerçant leur activité à bord d'un type particulier de navire explique en partie l'écart entre les revenus des pêcheurs à temps plein et à temps partiel. Plus de 60 % des pêcheurs à temps partiel se trouvent dans la catégorie des navires de moins de 26 pieds, contre 25 % des pêcheurs à temps plein. Même dans cette catégorie, les derniers ont un revenu cinq fois supérieur aux premiers. Prenons un autre exemple. Près de 25 % des pêcheurs à plein temps travaillent sur des bateaux de plus de 45 pieds — catégorie où les revenus sont généralement plus élevés — contre 4 % seulement des pêcheurs à temps partiel. On voit donc que la taille des navires a une influence déterminante sur le revenu éventuel du pêcheur. Le mauvais temps nuit moins aux opérations des gros navires; ces derniers peuvent, en outre, utiliser des engins ayant une plus grande puissance de capture et ont accès à une plus grande variété d'espèces de grande valeur (notamment, le crabe et les pétoncles).

Le nombre de permis que détient un pêcheur a aussi un effet sur son revenu net. Le tableau 4.13 met ces deux éléments en rapport.

Tableau 4.13

Revenu net moyen tiré de la pêche par rapport au nombre de permis détenus

Nombre de permis	Temps plein	Temps partiel
1	7 418 $	1 925 $
(% des pêcheurs)	(29,1 %)	(62,0 %)
2	5 901 $	1 202 $
(% des pêcheurs)	(16,1 %)	(21,5 %)
3	7 550 $	3 694 $
(% des pêcheurs)	(20,3 %)	(7,8 %)
4	10 498 $	1 955 $
(% des pêcheurs)	(12,2 %)	(3,4 %)
5	17 394 $	2 233 $
(% des pêcheurs)	(10,5 %)	(3,1 %)
Plus de 5	17 718 $	6 073 $
(% des pêcheurs)	(11,9 %)	(2,3 %)

D'après ce tableau, le fait de détenir plusieurs permis profite davantage au pêcheur à temps plein qu'au pêcheur à temps partiel. Bien que, dans les deux groupes, la plupart des pêcheurs ne détiennent qu'un seul permis personnel (29 % des pêcheurs à plein temps et 62 % des pêcheurs à temps partiel), près de 12 % des pêcheurs à plein temps ont plus de 5 permis, contre 2 % seulement des pêcheurs à temps partiel.

Dans le cas de ces derniers, il n'existe pas vraiment de lien entre le nombre de permis détenus et les revenus de pêche (bien que les gains de ceux qui détiennent plus de cinq licences soient environ trois fois plus élevés que les autres). Pour les pêcheurs à temps plein, par contre, le fait de détenir plusieurs permis leur donne la possibilité de choisir entre différentes pêches et d'avoir accès aux espèces plus lucratives dont la pêche est restreinte. On constate que le revenu des pêcheurs à plein temps ayant plusieurs permis augmente en proportion du nombre de ceux-ci.

Ainsi, il semble bien que l'écart entre les revenus des pêcheurs à plein temps et à temps partiel est fonction, à la fois, du nombre de permis détenus et de la taille des bateaux de pêche.

Les familles de pêcheurs

Nombre et taille des familles

En 1981, dans les Maritimes et à Terre-Neuve, 34 316 familles comptaient des membres qui pratiquaient la pêche commerciale; pour 20 028 d'entre elles, il s'agissait de pêcheurs à temps plein et pour 14 288, de pêcheurs à temps partiel. Le nombre des familles est moins élevé que celui des pêcheurs actifs (23 434 pêcheurs à plein temps et 17 445 à temps partiel), car certaines familles ont plus d'un membre qui pratique la pêche.

La taille moyenne des ménages est presque identique pour les deux catégories de pêcheurs (respectivement 4,2 et 4,1 membres). Cette moyenne varie quelque peu suivant les régions. Les plus grosses familles se trouvent dans l'ouest de Terre-Neuve (4,9 personnes) et les plus petites, dans le centre de la Nouvelle-Écosse (3,3 personnes). La taille d'une famille se définit par le nombre total de personnes habitant le même domicile; certains membres, cependant, ne sont pas à la charge de la famille puisqu'ils gagnent un revenu propre. Comme nous le verrons plus loin, les gains des autres membres de la famille permettent d'augmenter de façon appréciable les revenus tirés de la pêche et sont d'ailleurs indispensables aux familles qui vivent de cette activité.

En 1981, dans les provinces de l'Atlantique, les familles de pêcheurs comptaient 143 221 personnes (y compris les pêcheurs eux-mêmes). Les familles de pêcheurs à plein temps comprenaient 84 558 personnes et les familles de pêcheurs à temps partiel, 58 663. La figure 4.7 indique la répartition de cette population dans les RGÉ. Nous constatons, sans surprise, que cette répartition ressemble à celle des permis de pêche effectivement utilisés, indiquée dans la figure 4.1. Cependant, la taille moyenne légèrement plus grande des familles de Terre-Neuve hausse le total pour cette province.

Emplois et revenus des membres des familles

La pêche est, évidemment, l'occupation principale des familles de pêcheurs. En 1981, 28,5 % des 143 221 personnes composant ces familles pratiquaient la pêche commerciale, soit à plein temps, soit à temps partiel. Mais les membres de ces familles consacraient aussi leur temps à toutes sortes d'autres activités, dont un bon nombre permettait d'augmenter le revenu familial.

Ceux d'entre eux qui ne gagnaient pas d'argent étaient, par ordre décroissant, les étudiants, les ménagères, les enfants, les retraités et les chômeurs. Les emplois rémunérés les plus fréquents étaient: ouvrier dans une usine de transformation du poisson ou dans la construction, commis de magasin, secrétaire, enseignant, infirmière et fonctionnaire (services municipaux compris). Environ 19 % des membres des familles de pêcheurs non engagés dans la pêche tiraient des revenus d'un emploi quelconque.

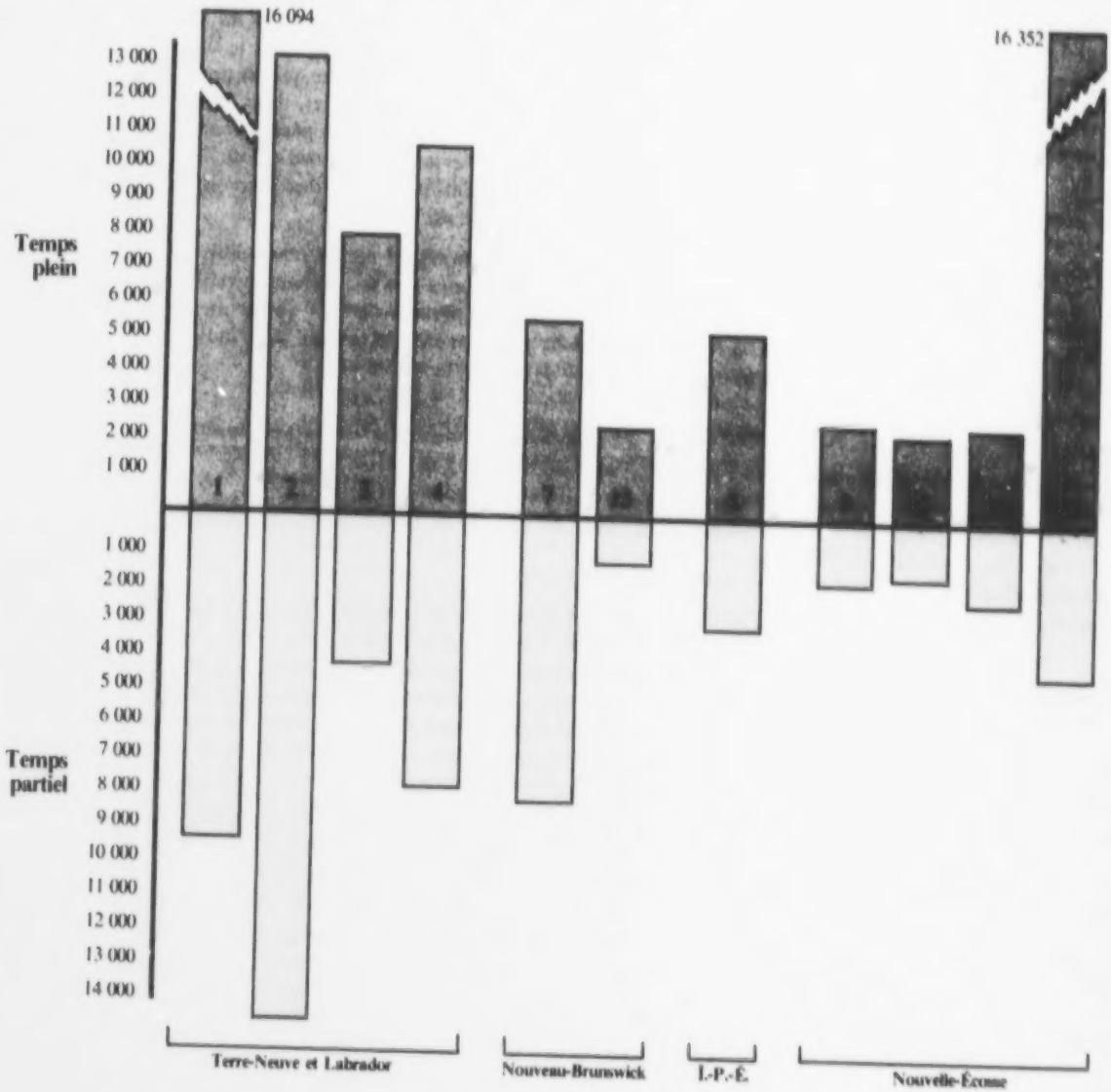
Les revenus provenant d'une autre source que la pêche, soulignons-le, ont une grande importance. Ils proviennent d'un travail rémunéré et des transferts (prestations d'assurance-chômage, pensions de vieillesse et allocations familiales). La présence, dans les familles, de retraités, d'enfants et d'étudiants accroît encore l'importance des transferts sociaux. Le tableau 4.14 indique les revenus moyens que les membres des familles de pêcheurs tirent d'une autre source que la pêche.

Tableau 4.14

Familles de pêcheurs: revenu moyen ne provenant pas de la pêche

	Famille de pêcheurs à temps plein	Famille de pêcheurs à temps partiel
Gains ne provenant pas de la pêche	3 125 $	3 259 $
Transferts	1 518	1 833
TOTAL	4 643 $	5 092 $

Figure 4.7
Nombre de personnes composant les familles de pêcheurs selon les RGÉ



Note: Les familles de pêcheurs à temps plein comprennent en tout 84 558 personnes réparties comme suit: 46 911 à Terre-Neuve, 8 080 au Nouveau-Brunswick, 5 142 dans l'Île-du-Prince-Édouard et 24 324 en Nouvelle-Écosse. Celles des pêcheurs à temps partiel en comprennent 58 663, réparties ainsi: 35 984 à Terre-Neuve, 9 386 au Nouveau-Brunswick, 3 072 dans l'Île-du-Prince-Édouard et 10 220 en Nouvelle-Écosse.

Ces chiffres nous donnent une bonne idée de l'importance des revenus d'appoint que gagnent les membres des familles. Bien sûr, les chiffres réels de ces revenus pour les différents ménages s'écartent souvent de la moyenne générale: ils varient selon la taille de la famille, le nombre de personnes ayant un emploi, le genre d'emploi qu'elles occupent, etc.

Il y a en outre d'importantes variations régionales. Pour les familles de pêcheurs à plein temps, c'est dans le centre de la Nouvelle-Écosse et le sud du Nouveau-Brunswick que ces revenus d'appoint sont les plus bas, ce qui est probablement dû, dans le premier cas, à la rareté des possibilités d'emploi et, dans le second, au fait que les gains tirés de la pêche (et la durée de la saison de pêche) rendent ces revenus moins nécessaires. Ceux-ci sont le plus élevés dans le nord-est du Nouveau-Brunswick et l'est de Terre-Neuve, probablement en raison des emplois qu'offrent, dans ces régions, les usines de transformation du poisson.

Revenu total des familles

Pour calculer le revenu total des familles, nous avons additionné les éléments suivants: le revenu de pêche net, les gains que les pêcheurs tirent d'autres activités que la pêche, les transferts versés aux pêcheurs et aux autres membres de leur famille, enfin, les divers revenus de ces derniers. Le tableau 4.15 indique les revenus totaux moyens des familles.

Tableau 4.15

Revenus totaux moyens des familles (avant impôt)

	Famille de pêcheurs à plein temps	Famille de pêcheurs à temps partiel
Moyenne	21 900 $	17 607 $

On note de grandes variations dans les revenus totaux selon les familles et suivant les régions où elles habitent. Les familles de pêcheurs à plein temps du Labrador et du nord-est de Terre-Neuve ont les revenus totaux moyens les plus bas (14 319 $), et celles du sud-ouest de la Nouvelle-Écosse, les plus élevés (35 882 $). Les familles des pêcheurs à temps partiel dont les revenus moyens sont les plus bas se trouvent dans l'Île-du-Prince-Édouard (11 002 $), et celles qui ont les revenus les plus élevés, dans le sud du Nouveau-Brunswick (25 952 $).

Pour se faire une idée exacte de la situation financière des pêcheurs, il faut voir comment sont répartis les revenus totaux des familles. C'est ce qu'indique le tableau 4.16.

Tableau 4.16

Répartition des revenus totaux des familles

Fraction des détenteurs de permis	Temps plein	Temps partiel
1er quartile	10 410 $	9 180 $
Médiane	17 208	14 511
3e quartile	25 040	23 673
9e décile	37 140 $	32 276 $

Le premier quart des familles des pêcheurs à plein temps ont un revenu total de 10 410 dollars ou moins, le deuxième quart, de 10 410 à 17 208, le troisième, de 17 208 à 25 040 et le dernier quart, de plus de 25 040. Celles du 9e décile ont un revenu de 37 140 dollars ou plus. Les mêmes données sont également indiquées pour les pêcheurs à temps partiel. Notons que les revenus des familles des pêcheurs à temps plein sont, dans tous les cas, supérieurs à ceux des familles des pêcheurs à temps partiel.

Il serait bon de nous souvenir ici de ce que nous avons dit au sujet des revenus des pêcheurs et du seuil de pauvreté déterminé pour les régions rurales du Canada (voir les remarques relatives aux tableaux 4.9 et 4.10). Le tableau 4.17 indique quel est le seuil de pauvreté reconnu pour les régions rurales en 1981.

Tableau 4.17

Seuil de pauvreté pour les habitants des régions rurales (1981)

	Taille de la famille		
	3 personnes	4 personnes	5 personnes
Seuil de pauvreté pour les habitants des régions rurales	10 412 $	12 035 $	13 995 $

Sources: Conseil national du bien-être social, *Mesure de la pauvreté: les seuils de la pauvreté en 1982*, et *Seuils de la pauvreté révisés de 1982*, Ottawa, août 1982

Comme la taille moyenne d'une famille de pêcheur de la côte est de l'Atlantique est de 4,1 personnes, nous constatons que près du tiers des familles des pêcheurs à plein temps ont un revenu total qui les place au-dessous du seuil de pauvreté établi officiellement pour les familles de quatre personnes (12 035 $). La situation est la même pour 40 % des familles des pêcheurs à temps partiel.

La répartition géographique des familles à faible revenu est également significative. Un grand nombre des familles des pêcheurs à plein temps et à temps partiel ont des revenus bien au-dessous du seuil de pauvreté dans les régions suivantes: Labrador et nord-est de Terre-Neuve, est de Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard, côte nord de la Nouvelle-Écosse (Golfe) et centre de la Nouvelle-Écosse. De plus, sans l'appoint des revenus provenant d'autres sources que la pêche, la majorité des familles de pêcheurs de la côte est serait dans la même situation (voir tableau 4.10).

Emploi et salaires dans les usines de traitement

Nombre d'emplois et types d'usines

De nombreux observateurs (notamment, les hauts fonctionnaires du gouvernement du Nouveau-Brunswick) ont souligné l'importance des usines de traitement dans l'économie générale de l'industrie des pêches. Nous avons constaté, par exemple, qu'elles constituent, pour les familles des pêcheurs, la principale source des gains ne provenant pas de la pêche même. Pour l'ensemble de la région de l'Atlantique, ces usines fournissent autant d'emplois (et presque autant de revenus) que la pêche elle-même.

Les usines de transformation du poisson ne sont pas toutes de grosses entreprises. Certaines ne sont rien de plus qu'un bâtiment rudimentaire, équipé d'une table de tranchage, où, pendant plusieurs mois de l'année, on débarque, nettoie, tranche et entrepose le poisson. D'autres sont des installations intégrées, fabriquant divers produits et fonctionnant à l'année, comparables aux gros établissements de conditionnement des viandes. On peut classer les usines par le genre de traitement qu'elles effectuent (tranchage et congélation, mise en conserve, marinage, salaison ou fumaison), par la durée de leur période d'exploitation (saisonnière ou à l'année) et par la source de leur approvisionnement (hauturier ou côtier). On peut aussi les classer selon leur nombre d'ouvriers, leur volume de production ou leur capacité de congélation.

Le tableau 4.18 classe les usines de traitement de l'Atlantique selon le nombre d'ouvriers*. Les grosses usines sont celles qui fournissent, pendant l'année, plus de

* Dans son étude sur la capacité de traitement des usines de la région atlantique, d'où est tiré le tableau 4.18, le MPO a examiné 538 des quelque 757 installations de transformation qu'on trouve dans les quatre provinces atlantiques et au Québec. Les 219 qui n'ont pas été sondées n'ont, en général, qu'une importance économique infime (il s'agit, par exemple, d'installations pour le fumage du poisson ou de points de vente qui tranchent aussi le poisson). Ensemble, ces installations peuvent fournir un millier d'emplois.

150 emplois, les usines de taille moyenne, de 51 à 150, les petites, de 25 à 50 et les très petites, 25 ou moins. En général, les grosses usines procurent un plus grand nombre d'emplois à l'année (et moins d'emplois saisonniers), reçoivent une plus grande quantité de matière première des navires hauturiers et fabriquent plus de produits de poisson de fond congelés.

Le tableau 4.18 nous indique que les usines de transformation du poisson ont fourni, en 1980, près de 47 000 emplois. En réalité, si on inclut un certain nombre de très petites installations, ce total se rapproche davantage de 48 000. De plus, en raison du taux élevé de renouvellement des employés de certaines entreprises, beaucoup plus de 48 000 personnes ont travaillé dans les usines de transformation pendant l'année.

Les emplois fournis par ces usines sont, en grande partie, saisonniers. C'est pourquoi, leur nombre, calculé en années-personnes, n'est que de 31 247. Ce calcul nous permet de constater que les grosses usines ont un taux d'emplois saisonniers moins élevé que les moyennes et les petites.

En raison du caractère saisonnier de la pêche, les usines de traitement du poisson connaissent des périodes de pointe. On peut le mieux évaluer les incidences économiques de ce fait sur les villages de pêche, en déterminant le nombre total de personnes employées par les usines de traitement, leur salaire moyen, et les revenus supplémentaires que leur procurent les transferts (comme l'assurance-chômage) obtenus grâce à leur travail.

Tableau 4.18

La main-d'œuvre des usines de traitement de la région atlantique (1980)

	Grosse (plus de 150 emplois)	Moyenne (de 51 à 150 emplois)	Petite (de 26 à 50 emplois)	Très petite (25 emplois ou moins)	Total
Nombre d'usines	88	107	115	228	538
(% du total)	(16)	(20)	(21)	(43)	(100)
Nombre d'emplois	30 352	9 532	4 258	2 661	46 803
(% du total)	(65)	(20)	(9)	(6)	(100)
Nombre d'années-personnes	21 807	5 087	2 699	1 654	31 247
(% du total)	(70)	(16)	(9)	(5)	(100)
Ratio: emplois/ années-personnes	1,39	1,87	1,58	1,61	1,50

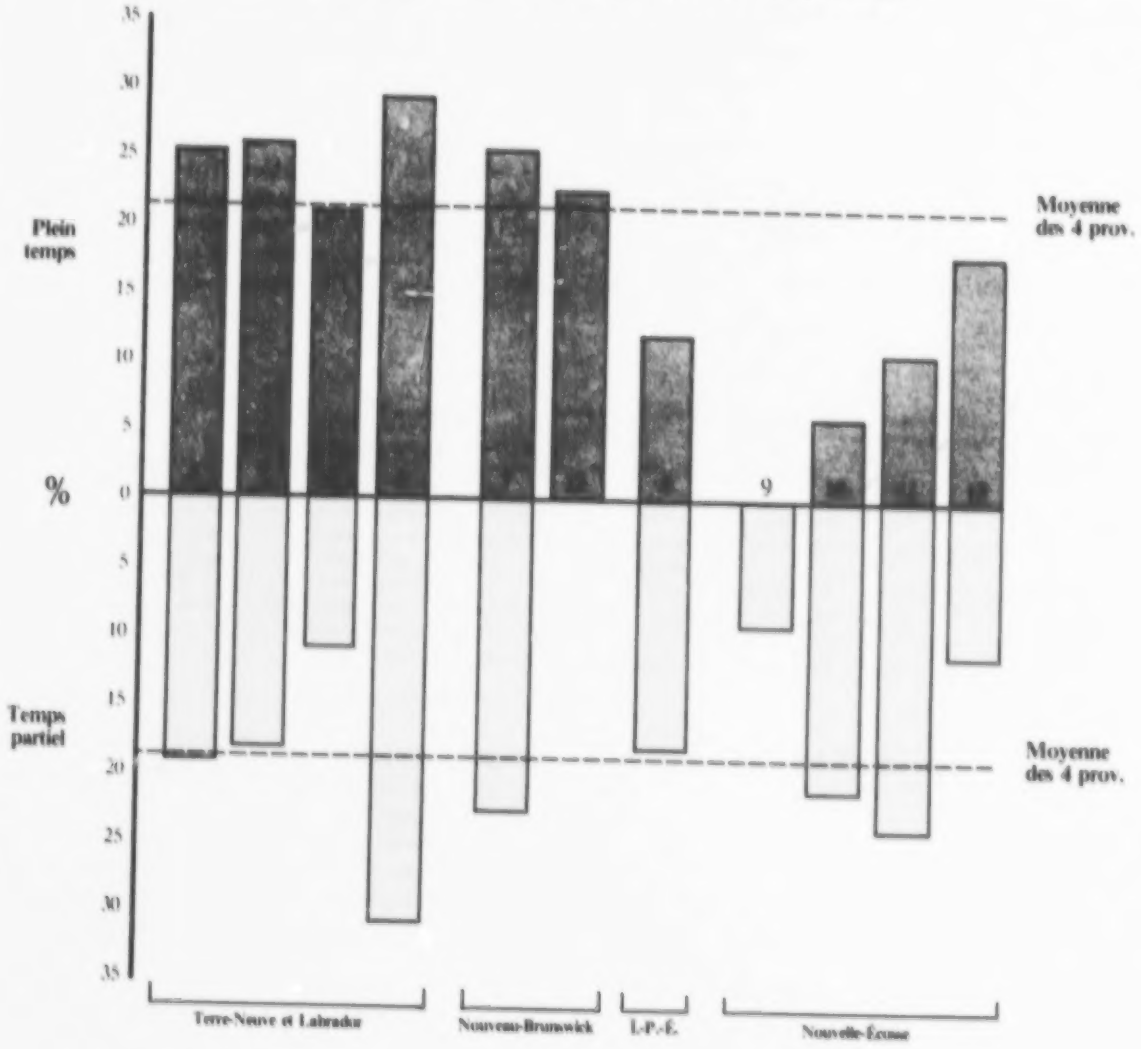
Source Ministère des Pêches et Océans, *Atlantic Shore Processing Capacity in 1980*, 1981

Emplois dans les usines, familles des pêcheurs et revenus

En 1981, 20 % environ des familles de pêcheurs avaient au moins un de leurs membres qui travaillait dans une usine de traitement du poisson. Les familles dans cette situation étaient le plus nombreuses à Terre-Neuve et au Nouveau-Brunswick. On constate, cependant, de grandes variations entre les régions et entre les familles des pêcheurs à temps plein et à temps partiel, comme le montre la figure 4.8.

C'est à Terre-Neuve qu'on trouve le plus grand nombre de familles de pêcheurs dont des membres travaillent dans une usine, sans doute à cause du grand nombre de petits villages de pêche relativement isolés que compte cette province. On observe la même chose dans le nord-est du Nouveau-Brunswick. En Nouvelle-Écosse, le nombre de ces familles est le moins élevé; cela tient au fait que l'exploitation des usines et la pêche elle-même ont plus de chances de durer toute l'année dans cette province que dans les autres régions de l'Atlantique.

Figure 4.8
Proportion des membres des familles de pêcheurs travaillant dans une usine de traitement du poisson



La contribution financière du travail dans les usines est considérable. En 1981, le revenu moyen d'un ouvrier d'usine de traitement, qui faisait également partie de la famille d'un pêcheur, était de 4 520 dollars. Ce chiffre se rapproche beaucoup des salaires moyens que H.B. Nickerson & Sons payait à ses employés en 1980.*

Ces données sur les salaires moyens ne donnent qu'une idée de la valeur totale des emplois des usines de traitement dans l'économie. Les gains des ouvriers varient en fonction du taux des salaires dans chaque région, de la durée de la période d'emploi et de la régularité des équipes de travail.

En général, les usines qui fonctionnent à l'année, et dont les employés sont syndiqués, offrent les plus hauts salaires et les emplois les plus stables. Notons, cependant, que les salaires horaires sont nettement plus bas dans les usines de traitement du poisson que dans d'autres industries manufacturières de la région atlantique. Ils sont plus bas, aussi, que dans les secteurs des produits alimentaires, des boissons et du traitement des viandes, qu'on considère la région de l'Atlantique ou le reste du Canada (voir tableau 4.19).

Tableau 4.19

Comparaison des salaires horaires (1981)

	T.-N.	N.-É.	N.-B.	Québec
Traitement du poisson	7,09 $	6,43 $	5,93 $	néant
Produits alimentaires et boissons	7,30	6,61	6,55	8,49 $
Traitement des viandes	—	—	—	8,59
Industries manufacturières	8,60	8,16	8,46	8,47

Source : Statistique Canada, publication n° 72-002, février 1982.

C'est à Terre-neuve et au Nouveau-Brunswick qu'on trouve le plus grand nombre de familles ayant au moins un membre travaillant dans une usine de traitement du poisson. Notons que, dans le sud du Nouveau-Brunswick, aucune des familles de pêcheurs à temps partiel n'a déclaré être dans cette situation, bien que 22,5 % des familles de pêcheurs à temps plein le soient. Même si ces résultats peuvent être dus à l'échantillon lui-même, ils laissent croire que les emplois dans les usines de cette région sont offerts de préférence aux familles des pêcheurs à temps plein. Une telle situation ne se retrouve pas ailleurs (bien qu'on ait remarqué une tendance semblable dans le sud de Terre-Neuve). En fait, dans de nombreuses régions, les familles des pêcheurs à temps partiel l'emportent à cet égard sur celles des pêcheurs à plein temps.

Les salaires horaires dans le secteur de transformation du poisson sont nettement moins élevés que ceux offerts dans d'autres secteurs pour le même genre de travail. De plus, on note des écarts considérables en cette matière entre les usines du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve. Comme les usines de traitement de ces trois provinces ne présentent aucune différence manifeste de structure, capable d'expliquer de tels écarts, on en vient à la conclusion que les négociations collectives menées à Terre-Neuve (et, dans une moindre mesure, en Nouvelle-Écosse) ont fait monter les salaires des ouvriers syndiqués dans cette province.

* Renseignements fournis par H.B. Nickerson & Sons.

Les villages de pêcheurs et l'économie de l'Atlantique

Nombre, importance et situation des villages

Plus du quart de la population des provinces atlantiques vit dans de petits villages de pêcheurs. L'économie de la moitié de ces derniers au moins repose sur une seule activité, 30 % ou plus de la main-d'œuvre y travaillant dans des entreprises de pêche et des usines de transformation. Ces seuls faits montrent l'importance de l'industrie de la pêche dans la vie culturelle, économique et communautaire des habitants de la région de l'Atlantique.*

En 1981, Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard comptaient, ensemble, 2,1 millions d'habitants. La population étant dispersée dans des villes et des villages, situés sur la côte ou à l'intérieur des terres, évaluer l'importance réelle de la pêche et des usines de transformation pour ces collectivités rurales ou urbaines ne peut se faire qu'en déterminant d'abord les régions et les endroits où cette industrie est active. À cet effet, le Groupe d'étude a réuni des données de base sur 1 339 petits villages côtiers où la pêche joue un rôle économique certain. Le tableau 4.20 indique l'ordre de grandeur de la population de ces villages et leur nombre par province.**

Tableau 4.20

Population et situation des petits villages de pêche

Ordre de grandeur de la population	Province					
	T.-N.	N.-É.	N.-B.	Î.-P.-É.	Québec	Total
5 000-9 999	3	3	0	1	1	8
2 500-4 999	13	3	4	0	4	24
1 000-2 499	43	20	19	6	16	104
500-999	98	34	23	3	24	182
200-499	193	102	29	17	37	378
100-199	123	97	28	18	11	277
Moins de 100	74	71	22	17	9	193
Inconnu†	81	34	31	3	24	173
TOTAUX	628	364	156	65	126	1 339

† Nombre d'habitants inconnu, probablement parce que les agglomérations concernées sont trop petites pour figurer chacune séparément dans le recensement.

Source: Statistique Canada, recensement de 1976.

Bien que la majorité des villages en cause comptent moins de 500 habitants, de nombreux autres sont plus gros. La figure 4.9 montre quelle est, dans chaque province, la proportion de la population totale vivant dans ces petits villages de pêcheurs.

Comme on peut le constater, c'est à Terre-Neuve que cette proportion est la plus élevée et au Nouveau-Brunswick qu'elle l'est le moins.***

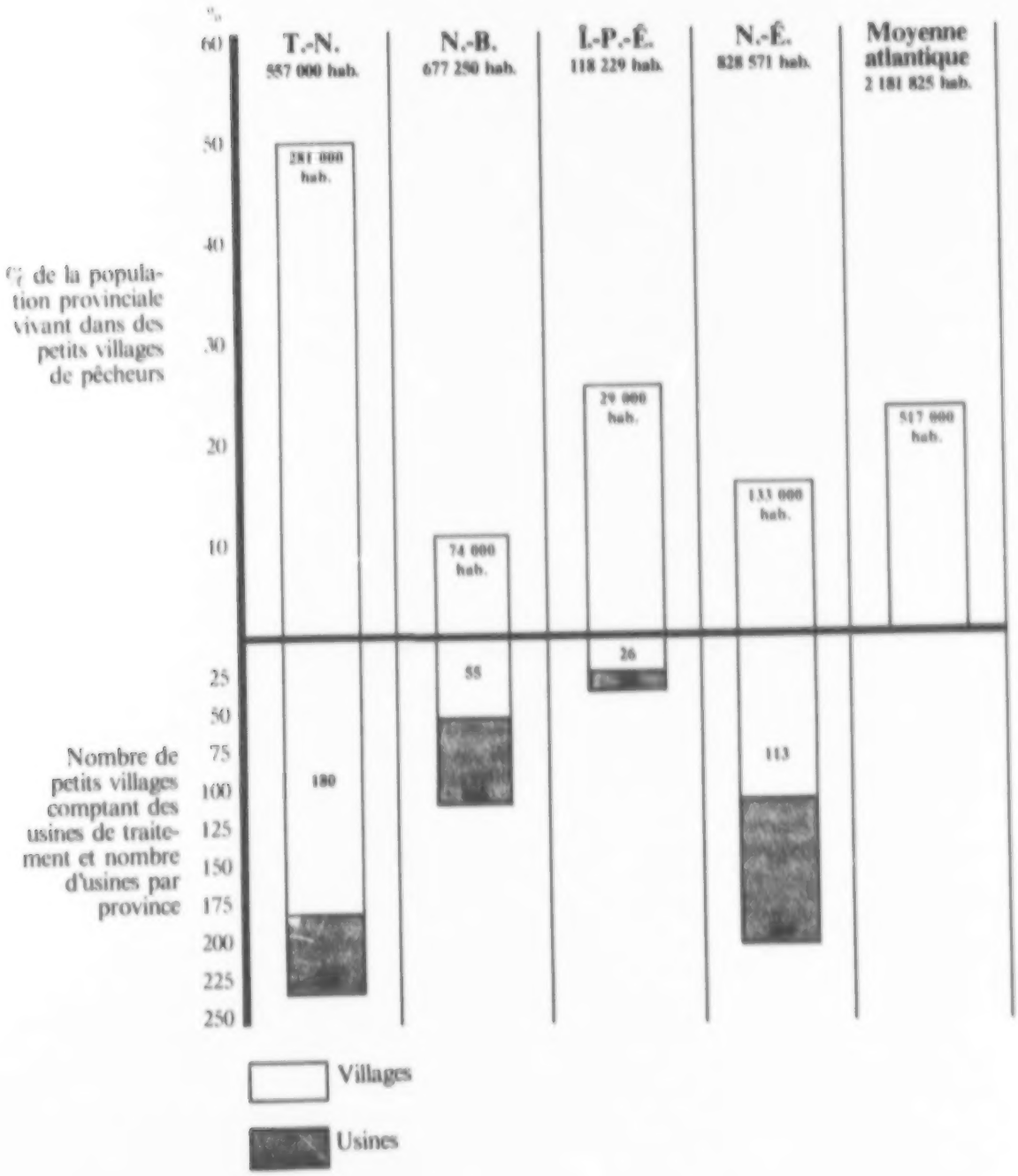
---

* Selon la définition qu'en donne le ministère de l'Expansion économique régionale, une «localité à industrie unique» est une localité où 30 % au moins de la main-d'œuvre est employée par un seul employeur ou groupe d'employeurs dans une seule activité ou une seule industrie, et qui se trouve trop éloignée d'un autre endroit offrant des débouchés d'emplois pour que les habitants puissent aller y travailler facilement. Bien plus de la moitié des 1 339 villages étudiés par le Groupe d'étude se rangent dans cette catégorie.

** Le choix des villages côtiers a été déterminé selon les critères suivants: 1) toute agglomération comptant moins de 2 500 habitants et servant de port d'attache ou de débarquement à 5 pêcheurs au moins; 2) toute agglomération comptant de 2 500 à 10 000 personnes, si les pêcheurs et ouvriers d'usine forment plus de 1 % de la population (28 villes ont satisfait à ce deuxième critère).

*** Au Québec, 86 000 personnes vivaient dans de petits villages de pêcheurs dont 56 comptaient des usines de transformation (64 en tout). Une étude plus poussée est en cours dans le but de déterminer le nombre total de la population et de la main-d'œuvre habitant l'est du Québec, région où l'industrie des pêches est un élément essentiel de l'économie.

Figure 4.9
Petits villages de pêcheurs: population et usines de traitement du poisson



L'industrie des pêches, principale source d'emplois

L'industrie des pêches constitue une double source d'emplois directs: la pêche même et les usines de traitement du poisson. En 1980, ces dernières employaient 46 800 personnes, 42 000 de ces emplois se trouvant dans des petits villages de pêcheurs (à l'extérieur du Québec). Comme l'indique le tableau 4.21, ces emplois occupaient 22,2 % de la main-d'œuvre locale. Ces chiffres ne donnent cependant pas le nombre total d'emplois dans les usines de traitement, car un grand nombre de très petites entreprises, qui se trouvent situées, pour une bonne part, dans les petits villages de pêcheurs, ne figurent pas dans le présent aperçu statistique.

Tableau 4.21

Main-d'œuvre des petits villages de pêcheurs et emplois dans les usines

	T.-N.	N.-É.	N.-B.	Î.-P.-É.	Québec	TOTAL
Pop. des villages de pêcheurs (1976, en milliers)	281	133	74	29	86	603
Main-d'œuvre (1976, en milliers)	84	53	27	12	24	205
Taux d'activité	30 %	40 %	36 %	41 %	28 %	34 %
Nombre d'emplois dans les usines (1980, en milliers)	20	12	8	2	3,5	45,5
% des emplois dans les usines par rapport à la main-d'œuvre locale	24	23	30	17	15	22,2

Source: 1) Statistique Canada, recensement de 1976. La main-d'œuvre des villages de pêcheurs a été estimée à partir du pourcentage de la population côtière qui faisait partie des actifs en 1976. 2) Les chiffres relatifs aux emplois dans les usines proviennent d'une étude faite par le MPO: *Atlantic Shore Processing Study, 1980*. En raison du taux élevé de renouvellement que connaissent bien des usines de transformation du poisson, les personnes qui y travaillent sont plus nombreuses que les emplois indiqués.

La pêche même fournit un grand nombre d'emplois. Évidemment, les 23 000 détenteurs de permis à plein temps qui pratiquaient la pêche en 1981 ne vivent pas tous dans les petits villages côtiers. Souvent, les membres d'équipage des chalutiers font la navette entre le village qu'ils habitent, à l'intérieur des terres, et le port d'attache de leur navire; d'autres vivent dans des centres urbains, comme Halifax et Saint-Jean. Nos chiffres ne comprennent pas ces collectivités. En tenant compte de cela, nous estimons à 18 000, au moins, le nombre des pêcheurs vivant dans les petits villages que nous avons étudiés.

Un bon nombre de détenteurs de permis à temps partiel habitent également ces petites communautés villageoises. Comme nous l'avons déjà montré dans le présent chapitre, la pêche est une source importante de revenu pour environ 25 % de ces pêcheurs, surtout pour ceux qui se rangent parmi les «highliners». Il faut donc considérer la pêche à temps partiel comme une source de travail intermittent, ayant fourni, en 1981, l'équivalent, selon nous, de 4 250 emplois aux 17 000 pêcheurs de cette catégorie.

En rassemblant tous ces éléments et en faisant une estimation prudente, l'industrie de la pêche crée directement 62 250 emplois dans les petits villages de pêcheurs (à l'extérieur du Québec). La pêche et le traitement du poisson y constituent au moins 35,5 % du marché de la main-d'œuvre.

Villages de pêche côtière et villages de pêche hauturière

Il faut distinguer les petits villages selon le type de pêche qu'on y fait principalement: côtière ou hauturière. En général, la pêche côtière fonctionne sur une plus petite échelle, les bateaux, les équipements de quai, les débarquements par navire, les installations de traitement, tout y ayant moins d'ampleur que pour la pêche hauturière.

Dans le cas de cette dernière, les opérations des ports de chalutiers se font sur une grande échelle. Presque tout est mécanisé. Les bateaux, généralement de 150 pieds, ont une forte capacité de capture et de transport. On trouve dans les ports d'importantes usines de traitement dotées d'une grande capacité de traitement et d'entreposage. De nombreux ports de chalutiers sont de véritables «villages-usines» pour l'industrie de la pêche.

Les ouvriers des usines approvisionnées par chalutiers et les membres d'équipage des navires hauturiers font souvent la navette entre leur lieu de travail et les villages environnants, où ils habitent. Le tableau 4.22 énumère les ports de chalutiers, indiquant leur population, le nombre d'emplois fournis par les usines de transformation qui s'y trouvent et le pourcentage de la main-d'œuvre de ces usines habitant le village même. Deux ports de chalutiers, Saint-Jean (T.-N.) et Halifax, ne correspondent pas à notre définition du petit village de pêcheurs parce que leur population est supérieure à la limite que nous avons fixée.

Tableau 4.22

Ports de chalutiers: population (1976) et nombre d'emplois fournis par les usines (1980)

Nom du village	Pop.	Nombre d'emplois	Pourcentage de la main-d'œuvre de l'usine provenant du village (est.)
TERRE-NEUVE			
Catalina	1 100	900	80
Fermeuse	500	200	45
Trepassey	1 400	300	80
Marystown	5 900	700	90
Burin	2 900	500	85
Fortune	2 400	500	80
Grand Bank	3 800	600	95
Harbor Breton	2 300	500	95
Gaultois	600	200	100
Ramea	1 200	300	100
Burgeo	2 500	500	100
Saint-Jean	86 600	500	60
TOTAL, Terre-Neuve	111 200	5 700	
NOUVELLE-ÉCOSSE			
North Sydney	8 300	300	50
Louisburg	1 500	400	70
Canso	1 200	600	15
Lunenburg	3 000	1 300	25
Petit-de-Grat	800	300	20
Halifax	118 000	400	50
TOTAL, Nouvelle-Écosse	132 800	3 300	
ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD			
Souris	1 400	110	90
QUÉBEC			
Cap-aux-Meules, Îles de la Madeleine	1 300	150	100
TOTAL, région atlantique	245 900	9 460	

Source: 1) Statistique Canada, Recensement de 1976, 2) sens, *Atlantic Shore Processing Capacity*

Sur la côte est, on compte vingt ports de chalutiers importants: douze à Terre-Neuve, six en Nouvelle-Écosse, un dans l'Île-du-Prince-Édouard et un au Québec. La population totale de ces villages (sans compter Saint-Jean et Halifax) était de 41 300 habitants, et les usines y créaient 8 560 emplois (total qui passe à 9 460 si l'on tient compte de Saint-Jean et d'Halifax). Dans toutes ces usines approvisionnées par chalutiers, sauf celles de Gaultois, de Ramea et de Burgeo à Terre-Neuve (leur situation géographique posant certains obstacles), de nombreux ouvriers viennent des villages environnants.

Les petites entreprises de pêche et les investissements des pêcheurs

Insuffisance des profits

Nous avons déjà traité, dans le présent chapitre, des revenus des pêcheurs et de leur famille, des sources de ces revenus et de leur répartition. Notre analyse portait principalement sur les individus et les collectivités. Nous allons maintenant considérer les pêcheurs à titre d'exploitants de petites entreprises, c'est-à-dire, en tant que propriétaires de bateaux, lesquels produisent le flux de liquidités nécessaire pour couvrir les frais de pêche et le service de la dette, assurer un revenu au propriétaire et à l'équipage, et permettre d'accumuler des capitaux (pour l'achat de nouveaux navires et de nouveaux engins).

Les données dont nous disposons pour évaluer la viabilité financière des petites entreprises de pêche ne sont pas aussi complètes ou aussi à jour que nos renseignements sur les revenus des familles. Elles proviennent en partie d'enquêtes relativement récentes menées par le MPO sur les revenus et les coûts des petites entreprises de pêche (l'année la plus récente, passablement bien couverte, est 1979). Ces études n'ont pas rassemblé de données sur un élément crucial des coûts des petites entreprises: les frais entraînés par les sommes que les pêcheurs doivent emprunter pour investir ou alimenter leur fonds de roulement. Nous avons également puisé des informations dans des rapports détaillés concernant la situation financière et la politique de prêt des offices provinciaux de prêts aux pêcheurs des quatre provinces atlantiques.

Les profits des petites entreprises de pêche ne sont pas suffisants. Leurs propriétaires ont de la difficulté à rembourser leurs emprunts et à accumuler des capitaux pour acheter de nouveaux bateaux. Le tableau 4.23 donne une estimation des coûts et revenus de la flottille de pêche de poisson de fond de l'Atlantique.

Comme l'indique le tableau 4.23, le revenu total en espèces de la flottille de pêche du poisson de fond s'est élevé, en 1979, à 25,8 millions de dollars, approximativement. Ce montant doit fournir les sommes nécessaires au service de la dette et aux amortissements, la «part du navire», versée au capitaine pour ses initiatives et ses responsabilités supplémentaires, et des profits permettant d'accumuler des capitaux. Or si l'on compare le montant total de l'investissement (133,8 millions) et le revenu total en espèces (25,8 millions), on voit que le dernier est nettement insuffisant pour faire face aux coûts du premier.

Si, comme c'est probable, les offices provinciaux de prêts ont été les principaux fournisseurs de capitaux pour le financement de la flottille de pêche du poisson de fond, et si l'acompte exigé a été de 5 à 10 %, la dette à long terme, en 1979, se serait établie à environ 120 millions de dollars. En comptant une période d'amortissement des navires de dix ans, les paiements du principal auraient atteint, à eux seuls, 12 millions de dollars par année. En 1979, les frais d'intérêts (à 10 %) auraient constitué une somme supplémentaire de 12 millions de dollars. Même si les offices de prêts avaient, cette année-là, fixé un taux d'intérêt préférentiel de 3 %, le service de la dette aurait néanmoins exigé une somme d'environ 16 millions de dollars, laissant moins de 10 millions pour payer les parts de navires et assurer un certain bénéfice (moins de 1 200 $ par navire, quelle qu'en soit la taille).

Tableau 4.23

Nombre de navires et de pêcheurs, coûts et revenus totaux (flottille de pêche du poisson de fond de l'Atlantique, 1979)

Taille des navires (en pieds)	35	35 à 64		65-99	TOTAL
		moins de 45	plus de 45		
Nombre de navires immatriculés	9 038	4 272	757	65	14 132
Nombre de navires actifs	4 560	2 830	535	63	7 988
Nombre d'emplois sur les navires actifs	7 187	7 292	2 067	315	16 861
	(approximations, en milliers $)				
Revenu total	48 203	78 575	48 531	12 265	187 574
Coût d'exploitation total incluant les ports de l'équipage	45 759	66 530	38 848	10 638	161 776
Revenu en espèces avant déduction des amortissements, des intérêts et de l'impôt	2 444	12 045	9 683	1 627	25 799
Investissement total (subventions non comprises)	35 602	49 607	35 759	12 852	133 821

Source: Étude du MPO sur les coûts et revenus des petites entreprises de pêche, 1979.

Depuis 1979, la situation a empiré. Les offices provinciaux de prêts ont haussé leurs taux d'intérêts pour les rapprocher de ceux du marché, et les coûts de construction d'un navire ont augmenté beaucoup plus rapidement que le taux de l'inflation. Les informations que nous a fournies, à ce sujet, le Syndicat des pêcheurs, des travailleurs de l'alimentation et ouvriers assimilés de Terre-Neuve indiquent que les choses ne se sont pas améliorées en 1982. Les données du tableau 4.24, basées sur des études faites par le syndicat lui-même, montrent dans quel état se trouve, en 1982, la petite entreprise de pêche terre-neuvienne.

Comment faire face au problème

Nous n'avons pu obtenir de données sur la façon dont les pêcheurs en particulier font face à cette insuffisance de revenus, mais nous pouvons faire une généralisation à partir des renseignements dont nous disposons sur les gains des petites entreprises et les prêts accordés par les offices. Un pêcheur qui veut devenir propriétaire-exploitant d'un bateau de pêche, ou acheter un nouveau navire, a très peu d'économies pour investir. Il doit d'abord pouvoir verser un acompte de 5 à 10 % sur le bateau. Pour amasser les 5 000 dollars que lui demande l'achat du bateau «moyen» décrit par le syndicat des pêcheurs de Terre-Neuve, il cherchera des partenaires parmi son équipage, ou tentera d'obtenir du producteur local un prêt ou une mise de fonds à titre de commanditaire. Le reste de la somme lui sera fournie grâce à une subvention fédérale pour les navires et à un prêt accordé par l'office de prêts de sa province.

Les gains que procure le bateau, une fois payées les dépenses et les parts de l'équipage, suffisent à peine à rembourser le prêt de l'office provincial. Dans les meilleures conditions, ils couvriront ces remboursements, mais il ne restera rien pour récompenser les initiatives personnelles ou le bon travail du capitaine. En fait, la part du bateau peut même ne pas suffire au remboursement de la dette. Le propriétaire a alors le choix de la laisser en souffrance ou de faire ses paiements à même la part qui lui revient à titre de membre d'équipage. Cet endettement l'empêche d'amasser des

Tableau 4.24

État pro forma des pertes enregistrées par un propriétaire pour la saison de pêche 1982

Ventes de poisson		45 599 $
Frais d'exploitation moins 3 532 $ pour amortissement		21 206
Somme disponible avant la déduction de la part versée à l'équipage et des frais du service de la dette		24 393
Part de l'équipage (celle du capitaine exclue)	17 913 $	
Service de la dette	7 657	25 570
Perte en espèces avant déduction de la part du capitaine		1 177 $

Hypothèses:

1. *Propriété du navire*
   Le propriétaire possède le navire et l'exploite pendant la saison de pêche.
2. *Coût et financement*
   Le navire coûte au propriétaire 50 000 $, les subventions du gouvernement non comprises. Le financement est fait de la façon suivante:

un prêt consenti par l'office de prêts aux pêcheurs à un taux d'intérêt de 12%, amorti sur une période de 10 ans, et dont le remboursement annuel s'élève à 7 657 $	45 000 $
capital investi par le propriétaire	5 000
	50 000 $

3. *Coûts et revenus*
   Ceux-ci se fondent sur l'état pro forma de la petite entreprise de pêche moyenne.
4. *Part du navire*
   On n'a pas prévu de salaire ou de part de prise pour le propriétaire, qui est aussi capitaine du navire.

Source: Renseignements fournis au Groupe d'étude par le Syndicat des pêcheurs, des travailleurs de l'alimentation et ouvriers assimilés de Terre-Neuve.

capitaux (économies) pour acheter un nouveau bateau lorsque vient le temps de remplacer celui qu'il exploite. Sans compter que, ces dernières années, le prix des bateaux (même s'ils sont de la même taille) a augmenté de façon spectaculaire.

Nombre de petites entreprises de pêche sont non seulement incapables d'accumuler des capitaux pour investir, mais elles ne parviennent même pas à se constituer un fonds de roulement pour payer les assurances, le carburant, les réparations et l'entretien des engins et du bateau au début de la saison de pêche. De nombreux propriétaires-exploitants doivent demander aux entreprises locales de transformation du poisson une aide financière ou des avances sur les débarquements à venir. Cette situation de dépendance a pour effet d'accroître les coûts des petites entreprises de pêche et de réduire davantage leur marge d'auto-financement, ce qui aggrave encore le cycle des gains insuffisants, de l'endettement élevé et de la carence de capital.

Nouvelles politiques de prêts et de subventions

Bien que le rendement des entreprises soit en lui-même une source de préoccupations, le tableau d'ensemble se trouve encore assombri par les nouvelles politiques relatives aux subventions du gouvernement fédéral et aux prêts des offices provinciaux.

De hauts fonctionnaires provinciaux nous ont fourni des chiffres en ce qui concerne les activités des offices de prêts aux pêcheurs. Bien que ces données soient incomplètes et que des méthodes différentes de comptabilité, dans les quatre provinces, en rendent la comparaison malaisée, il est possible de se faire une idée de l'importance

de l'endettement des pêcheurs. Depuis cinq ans, celui-ci a augmenté de façon spectaculaire. Au début de l'exercice financier 1977-1978, la somme des prêts en cours accordés par les quatre offices s'élevait à 55,9 millions de dollars. Dans les années qui suivirent, cette somme a continué de s'accroître pour atteindre, au début de l'exercice financier 1982-1983, 219,4 millions. Au cours de ces cinq ans, le montant total de la dette a quadruplé.

La croissance de la dette des pêcheurs envers les offices provinciaux est due au fait que le nombre des prêts et le montant de ces derniers ont augmenté. De 1977 à 1982, le nombre de prêts en cours a presque doublé (4 073 en 1977, 7 917 au début de 1982). Le montant moyen de ces prêts a lui aussi doublé. De 13 700 dollars en 1977-1978, dans l'ensemble des provinces atlantiques, il est passé à 28 000 dollars au début de l'exercice financier 1982-1983. Le Nouveau-Brunswick est la seule province où le montant moyen des prêts aux pêcheurs est resté à peu près constant.

L'expansion des activités des offices de prêts a connu son point culminant dans les années qui suivirent immédiatement l'élargissement de la zone canadienne de pêche. En 1978 et 1979, toutes les provinces ont considérablement augmenté les fonds mis à la disposition des pêcheurs sous forme de prêts. La Nouvelle-Écosse fournit l'exemple le plus extrême: de 1977 à 1978, les prêts aux pêcheurs se sont accrûs de 853 %, pour connaître, en 1979, une nouvelle hausse de 73 % (le montant total des prêts en 1977-1978 était de 3,1 millions $, en 1979-1980, de 52,5 millions $). L'intérêt était alors à des taux de faveur: 3,5 % à Terre-Neuve, 5 % au Nouveau-Brunswick et 7 % en Nouvelle-Écosse. De plus, durant ces années, le montant de l'acompte exigé était peu élevé, habituellement 10 % de la somme totale. Seule l'Île-du-Prince-Édouard maintenait des taux d'intérêt et des acomptes voisins de ceux du marché.

Depuis deux ans, les choses ont bien changé. En Nouvelle-Écosse, les taux d'intérêt sont passés à environ 13 %, et ils atteignent 8 % au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve (en mai 1982, Terre-Neuve a haussé son taux d'intérêt à 12 %). Aujourd'hui, la Nouvelle-Écosse exige un acompte d'au moins 20 %; à Terre-Neuve, il s'établit encore à 10 %, et il est même un peu plus bas au Nouveau-Brunswick. La Nouvelle-Écosse a en outre beaucoup diminué les fonds mis à la disposition des pêcheurs sous forme de prêts: de 52,5 millions de dollars en 1979-1980, ils sont passés à 17,5 millions en 1979-1980. Les trois autres provinces ont réduit le taux d'augmentation des nouveaux prêts, mais n'ont pas fait de coupures aussi radicales que la Nouvelle-Écosse.

Les mesures restrictives qu'ont adopté les offices de prêts arrivent à un moment où de nombreux pêcheurs ont déjà beaucoup de difficultés à respecter les conditions de paiement de leurs emprunts précédents. Depuis deux ans, les arriérés ont augmenté considérablement. En 1981-1982, par exemple, les livres de l'office de prêts de la Nouvelle-Écosse indiquaient que le tiers des remboursements étaient en retard. À Terre-Neuve, actuellement, près de la moitié des prêts sont arriérés. Au Nouveau-Brunswick, le nombre des arriérés a également augmenté, mais dans une proportion moins grande qu'à Terre-Neuve et en Nouvelle-Écosse. Les responsables des différents offices de prêts s'attendent à ce que cette situation s'aggrave, les pêcheurs semblant prendre de plus en plus de retard dans le remboursement de leurs emprunts, comme le montre le tableau 4.25.

On remarque, en outre, en examinant ce tableau, que la portion remboursée des emprunts baisse constamment par rapport à celle qui reste encore à remettre. Seuls les pêcheurs de l'Île-du-Prince-Édouard font exception à cette règle.

Tableau 4.25

Pourcentage remboursé des emprunts en cours
(au début de l'exercice financier)

	76-77	77-78	78-79	79-80	80-81	81-82
Terre-Neuve	—	0,0	24,2	21,1	12,7	8,9
Nouvelle-Écosse	41,9	33,3	56,0	59,3	25,1	15,0
Nouveau-Brunswick	10,1	16,8	16,1	14,1	13,5	10,7
Île-du-Prince-Édouard	48,4	51,3	60,0	57,0	43,6	46,8

Aux politiques restrictives des offices provinciaux de prêts s'ajoute la réduction des subventions fédérales pour l'achat de navires. Ces dernières, de 35 % en 1981, ont baissé à 25 %, pour les petits bateaux; le montant maximum accordé pour les navires d'acier est de 125 000 dollars, et de 100 000 dollars pour les autres. Le tableau 4.26 indique le nombre et le montant total des subventions depuis 1977.

Tableau 4.26

Nombre et montant total des subventions accordées par le MPO pour l'achat de petits bateaux, 1976-1982

Année	Nombre de subventions	Montant total en millions $
1977-1978	309	3,7
1978-1979	537	10,4
1979-1980	413	6,8
1980-1981	308	8,6
1981-1982	373	7,1

En raison de ces mesures restrictives qu'ont adopté les offices de prêts et le gouvernement fédéral, de nombreux pêcheurs risquent de faire faillite. La situation financière des familles de pêcheurs pourrait encore s'aggraver. Les mesures à prendre pour résoudre ces problèmes seront étudiées aux chapitres 18 et 19.

Résumé et conclusions

1. Les revenus de pêche de la plupart des pêcheurs à temps plein demeurent peu élevés. En 1981, le revenu net médian des pêcheurs à temps plein des quatre provinces atlantiques était de 6 500 dollars. On note cependant certaines exceptions: dans chaque région, un petit nombre de pêcheurs gagnent un revenu net raisonnable. C'est particulièrement le cas dans le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse et le sud du Nouveau-Brunswick, où les pêcheurs jouissent de certains avantages, comme la possibilité, par exemple, de pêcher des espèces plus rentables.

2. Les revenus tirés d'autres sources que la pêche constituent un supplément important pour les pêcheurs. L'assurance-chômage est la principale de ces sources. Tout changement apporté au régime d'assurance-chômage, ou tout plan à long terme destiné à créer d'autres programmes de transfert de revenus, devra continuer de fournir aux pêcheurs ce soutien financier.

3. Un grand nombre de familles de pêcheurs ont besoin des revenus supplémentaires gagnés par leurs membres pour dépasser le seuil de pauvreté reconnu. Le travail dans les usines de transformation du poisson constitue la plus fréquente source de revenus supplémentaires. Toute transformation de l'économie d'un village ou d'un groupe de villages, qui entraînerait la disposition d'emplois occupés par les membres des familles de pêcheurs, sans en créer de nouveaux pour les remplacer, aurait de fâcheux effets sur la situation financière de ces familles.

4. Les profits des petites entreprises ne sont pas suffisants pour que leurs propriétaires puissent accumuler des capitaux et investir. Jusqu'à ce que cette situation change, les entreprises devront continuer d'avoir recours aux capitaux des offices provinciaux de prêts ou d'autres institutions d'investissement d'un genre nouveau.

5. La distinction établie entre les pêcheurs à temps partiel et à plein temps, fondée, du point de vue administratif, sur le temps consacré à la pêche pendant la saison locale, vaut également sur le plan des revenus. Pour 75 % des pêcheurs à temps partiel, ce que leur procure la pêche constitue un supplément aux revenus qu'ils tirent d'autres sources. Pour bon nombre d'entre eux, la pêche est davantage une activité traditionnelle qu'un gagne-pain sûr.

6. Cependant, pour 25 % des pêcheurs à temps partiel, la pêche constitue un revenu important, comparable à celui de nombreux pêcheurs à temps plein. Si l'on veut limiter les activités des pêcheurs à temps partiel, il faudra déterminer comment ces derniers compenseront ces pertes de revenu.

7. Dans toute la région de l'Atlantique, les petits villages de pêcheurs demeurent des foyers d'activité économique. La plupart du temps, celle-ci repose sur une seule industrie: la pêche et la transformation du poisson. Par conséquent, modifier les quantités qui peuvent être pêchées ou traitées par un village, ou encore la manière dont les habitants s'y prennent pour procéder à ces opérations, aura de grandes répercussions sur la viabilité de la collectivité.

5. La situation économique du secteur de la transformation

On peut définir les affaires, dans un sens très général, comme l'art de perdre de l'argent.

Stephen Leacock

Introduction

L'industrie de la transformation du poisson de la côte atlantique du Canada est en pleine crise financière. Bien que cette crise n'affecte pas au même degré chaque compagnie ou région, aucune entreprise n'a été épargnée par la détérioration économique que connaît l'industrie de la pêche depuis 1979. L'étendue du déclin financier n'est totalement connue que depuis peu, grâce à une enquête poussée faite par le cabinet d'experts-conseils Woods Gordon, pour le compte du Groupe d'étude. Dans le présent chapitre, nous donnons un résumé des résultats de cette analyse, que nous interprétons et complétons par des données supplémentaires, de nature à mieux faire comprendre les facteurs ayant conduit l'industrie de la transformation à sa situation actuelle.

Le cabinet Woods Gordon a analysé une centaine d'entreprises ayant eu, en 1981, un chiffre d'affaires de 940 millions de dollars. L'étude couvre donc environ 80 % du total de l'industrie (en valeur marchande), et un pourcentage encore plus élevé, semble-t-il, du commerce du poisson de fond. On trouvera une description plus complète de l'échantillon à l'annexe A du présent chapitre.

En 1981, les entreprises sondées ont subi des pertes totales de 57 millions de dollars, comparativement à 22 millions en 1980. Les soixante-dix entreprises de l'échantillon qui ont perdu de l'argent ont essuyé une perte totale de 64 millions de dollars, tandis que les vingt-six entreprises qui en ont gagné ont fait un bénéfice de 6,2 millions de dollars seulement. En 1981, les entreprises non rentables ont réalisé 83 % des ventes totales de l'ensemble de l'échantillon.

Les résultats financiers de la National Sea Products Limited, la plus grosse entreprise du secteur de la pêche et la seule dont les actions sont offertes au public, sont caractéristiques des résultats moyens de l'industrie et, en fait, même un peu meilleurs que ces derniers.

Tableau 5.1

National Sea Products, 1977-1981
(en millions $)

Année	Ventes	Croissance des ventes (%)	Bénéfice d'exploitation*	Bénéfice net en millions de $	Bénéfice net % ventes
1977	165	29,6	19,2	5,2	3,1
1978	217	31,5	21,0	10,6	4,9
1979	268	23,5	14,8	8,5	3,2
1980	274	2,2	(4,5)	2,5	0,9
1981	314	14,6	(7,9)	(0,8)	0,0
1982**	163	7,7	1,2	2,6	1,6

* Le bénéfice d'exploitation (ou les pertes si le chiffre est entre parenthèses) provient des bénéfices tirés des activités de la pêche après paiement de l'intérêt et de l'amortissement, mais avant les revenus des entreprises associées, les impôts et les postes extraordinaires.

** De janvier à juin.

Source: Rapports annuels de la National Sea Products Limited.

Le sommet atteint en 1978 et la chute qui lui a succédé reflètent bien le rendement général de l'industrie. Les minces profits de la National Sea Products pendant les six premiers mois de 1982 permettent d'envisager une reprise possible des affaires, même si la compagnie prévoit des pertes pour le troisième trimestre.

La gravité de la crise financière est devenue plus évidente lorsque, au milieu de 1981, un certain nombre de grosses usines de transformation, approvisionnées en majorité par des chalutiers de haute mer, ont fermé temporairement leurs portes. Pendant les derniers mois de 1981, le gouvernement fédéral a injecté 15 millions de dollars dans le secteur de la transformation pour aider les entreprises à défrayer le coût des stocks invendus et leur éviter de céder à la tentation de vendre leurs produits à des prix très réduits. À la fin de l'année, un certain nombre d'entreprises avaient présenté aux gouvernements fédéral et provinciaux des demandes d'aide supplémentaire, concernant surtout des prêts garantis. La situation financière d'un grand nombre de ces entreprises a continué de se détériorer en 1982.

Le malaise financier est général, mais il se fait plus particulièrement sentir dans les secteurs du poisson de fond et du hareng congelé. La pêche des mollusques et des crustacés et celle du poisson salé rapporte encore un revenu généralement acceptable, bien que le marché du poisson salé montre des signes de faiblesse et que les récoltes lucratives de pétoncles de Nouvelle-Écosse aient diminué, en raison de l'intense effort de pêche mené récemment par les Américains sur le Banc Georges. Comme d'habitude, on constate des cas isolés de succès et d'échec dans les différents secteurs de la pêche. La politique gouvernementale doit néanmoins se préoccuper des tendances générales plutôt que de la réussite ou de l'échec d'une entreprise donnée.

Même si cela peut sembler simpliste, disons que la crise financière actuelle vient du fait que les coûts ont grimpé plus rapidement que les revenus. Cette situation est, en partie, l'expression d'un déséquilibre entre l'offre et la demande sur le marché canadien du poisson, et de la faiblesse correspondante des prix moyens. La diminution des stocks de poisson (sauf pour le hareng) n'a pas eu d'influence, comme pendant la période de ralentissement de 1974-1975. L'objectif de la présente analyse est de mieux comprendre la nature du resserrement actuel entre les coûts et les prix, en espérant pouvoir y trouver des solutions plus efficaces et plus durables.

Origine des données

L'analyse qui suit se fonde principalement sur les résultats de l'enquête menée par le cabinet Woods Gordon sur les entreprises de transformation du poisson. Jusque-là, aucune étude n'avait permis de réunir des données financières détaillées sur chacune des entreprises de transformation du poisson de la côte atlantique. À quelques reprises, les résultats d'un petit nombre d'entreprises avaient été étudiés, habituellement sur une ou, tout au plus, deux années de données financières. National Sea Products, la seule entreprise de pêche de l'Atlantique à offrir ses actions au public, est également la seule à avoir fourni des états de ses résultats aux organismes chargés d'établir la politique en matière de pêche.

Le Groupe d'étude a pensé qu'il était essentiel qu'un grand nombre de compagnies fournissent des états de leurs résultats et des bilans assez détaillés sur la période allant de 1977 à 1981, lorsque l'industrie a dû s'adapter à la limite de 200 milles et à la reconstitution des stocks de poissons. En conséquence, avec la coopération du Conseil canadien des pêcheries, le Groupe d'étude a demandé à presque tous les producteurs de l'Est du Canada de soumettre leurs états financiers, ventilés par usine pour la période de 1977-1981, au cabinet Woods Gordon. Il était convenu avec Woods Gordon que ces renseignements devaient rester confidentiels, leur analyse et leur présentation au Groupe d'étude devant se faire de façon à ne pas révéler l'identité des répondants. L'analyse qui suit est fondée principalement sur le rapport de ce cabinet.

L'échantillon de Woods Gordon comprend 99 réponses ou «cas». À quelques exceptions près, chaque réponse correspond à une usine donnée. Pour un petit nombre d'entreprises exploitant plus d'une usine, il n'a pas été possible de décomposer les données entre chacune d'elles tandis que pour d'autres (la National Sea Products, par exemple), il a fallu, pour dresser l'état financier de chaque usine, répartir certaines données globales. Le plus souvent, cette répartition a été faite en partie par Woods Gordon, qui s'assurait toujours que les totaux concordent avec les comptes apurés réels de l'entreprise. Beaucoup d'autres déclarations ont été préparées par le vérificateur comptable du répondant. Au total, 107 usines ont été recensées. Dans l'analyse de Woods Gordon, aucune distinction ne sera faite entre une «usine» et un «cas».

Comme toutes les usines n'ont pas été en activité tout au long des cinq ans, le nombre de «cas» varie d'une année à l'autre (par exemple: 82 en 1977, 96 en 1981). Le tableau 5.2 indique la répartition des usines de l'échantillon selon les régions déterminées par le Groupe d'étude (voir carte et description au chapitre 2) et selon les provinces.

Tableau 5.2

Répartition de l'échantillon par région

Région	1	2	3	4	5	6	7	13	8	9	10	11	12
Nombre d'usines	16	15	9	2	3	9	11	3	6	1	5	5	22
Nombre de «cas»	15	14	9	2	2	5	11	3	6	1	5	4	22
Province	T.-N.				Qué.		N.B.		Î.-P.-É.	N.-É.			
Nombre de «cas»	40				7		14		6	32			

Nous avons pu confirmer le caractère représentatif de l'échantillon en le comparant avec les données globales recueillies par Statistique Canada et par le ministère des Pêches et Océans concernant la côte de l'Atlantique. Pour plus de détails à ce sujet, se reporter à l'annexe A. Ces comparaisons nous ont permis d'établir que les usines sondées représentent une part disproportionnée des pertes subies par l'ensemble de l'industrie, en 1979 et les années suivantes. Cette anomalie viendrait du fait que l'échantillon comprend peu de producteurs de mollusques et de crustacés, dont on sait qu'ils ont fait en moyenne plus de bénéfices que les producteurs de poisson de fond.

L'annexe A donne des précisions sur d'autres caractéristiques des usines comme la période de production, le volume des ventes, la gamme des produits, l'appartenance des entreprises à un groupe.

Présentation des données

Dans le présent chapitre, nous présentons les données financières sous forme de «macro-analyse». La structure des coûts d'exploitation des usines (les «micro-données») sera étudiée au chapitre 16 lorsqu'il sera question des coûts de production. Par conséquent, il n'y aura pas d'analyse des effets de la qualité, des variations saisonnières et de la gestion sur le coût de la production, mais, l'effet général de ces facteurs, tel qu'il est exprimé dans les états financiers, sera évalué en données brutes.

Nous présentons d'abord l'ensemble des données des états financiers, afin de déterminer quels ont été les principaux changements au cours de la période 1977-1981. Ces informations sont mises en corrélation avec des données connues de l'industrie de la pêche (les tendances des cours du marché, par exemple) et de l'économie (par exemple, les taux d'intérêt). Elles sont ensuite analysées en fonction des caractéristi-

ques énumérées à l'annexe A du présent chapitre (gamme des produits, volume des ventes, période de production) et d'autres facteurs qui, souvent, semblent expliquer les résultats d'une usine ou d'une entreprise. Nous espérons établir ainsi, si possible, la corrélation entre la réussite et l'échec dans les entreprises de pêche, à défaut d'en trouver les causes.

Enfin, les usines ont été divisées en quatre catégories, selon leur taux de rentabilité pour la période 1977-1981, à savoir: 1) très rentables, 2) modérément rentables, 3) baisse marquée de rentabilité et 4) non rentables. La répartition de ces quatre catégories d'usines selon les caractéristiques de l'industrie (la gamme des produits, volume des ventes, par exemple) révèle des indications intéressantes, mais ne permet pas de tirer des conclusions précises. Enfin, le chapitre se termine par l'identification des principales caractéristiques d'une industrie rentable et détermine la mesure dans laquelle les résultats actuels s'écartent de cet objectif.

Données de base de l'échantillon

Résultats consolidés

L'état des résultats de chaque entreprise de l'échantillon présente la valeur annuelle en dollars des postes indiqués au tableau 5.3, dont les définitions apparaissent à l'annexe B du présent chapitre. Le tableau donne les chiffres consolidés de 1977 et 1981. Ceux-ci ne sont pas directement comparables, car le nombre d'entreprises sondées a changé dans l'intervalle.

Tableau 5.3

Résultats pour l'ensemble des entreprises de l'échantillon
(en millions $)

	Poste	1977	1981
	Ventes nettes	494 $	940 $
Moins	Coût des ventes	404	827
Égale	Marge bénéficiaire brute	90	113
Plus	Autre revenu	4	10
Moins	Frais de ventes, frais généraux et administratifs (FVGA)	46	93
Égale	Part pour capital	48	30
Moins	Intérêt: à long terme	6	27
	à court terme	4	45
	Amortissement	12	27
Égale	Bénéfice avant impôt (perte)	26	(69)
Moins	Impôts sur le revenu (récupération)	9	(8)
Plus	Postes extraordinaires	1	4
Égale	Bénéfice net (perte)	18	(57)
	Nombre de «cas»	82	96

Source: Woods Gordon

Pour évaluer la structure de l'état des résultats (voir tableau 5.4) et pour rendre plus apparentes les variations d'année en année, il est utile de chiffrer chacun des postes en pourcentage des ventes nettes. Ces chiffres n'ont de signification qu'en relation avec l'ampleur de l'activité. En 1981, par exemple, pour l'échantillon consolidé, la marge bénéficiaire brute représentait 12 % des ventes; les frais de ventes, frais généraux et administratifs (FVGA) équivalaient à 9,9 %; l'intérêt à court terme, à 4,8 %; l'intérêt à long terme, à 2,8 %; l'amortissement, à 2,8 %; l'impôt à (0,8) % indiquant un redressement d'impôt (tous les chiffres négatifs sont indiqués entre parenthèses); et, le bénéfice net à (6,0) %. Les autres revenus correspondaient à 1,1 % des ventes et, en 1981, on notait un gain net extraordinaire de 0,4 % des ventes.

Tableau 5.4

État consolidé des résultats en pourcentage des ventes pour 1978 et 1981

		1978	1981	Différence
	Ventes	100 %	100 %	pts %
Moins	Coût des ventes	80,9	88,0	7,1
Égale	Marge bénéficiaire brute	19,1	12,0	– 7,1
Plus	Autre revenu	0,8	1,1	0,3
Moins	FVGA	8,5	9,9	1,4
Égale	Part pour capital	11,4	3,2	– 8,2
Moins	Intérêt à long terme	1,3	2,8	1,5
Moins	Intérêt à court terme	0,9	4,8	3,9
Moins	Amortissement	2,2	2,8	0,6
Égale	Bénéfice avant impôt (perte)	7,0	(7,2)	– 14,2
Moins	Impôts (récupération)	2,4	(0,8)	– 3,2
Plus	Postes extraordinaires	–	0,4	0,4
Égale	Bénéfice net (perte)	4,6	(6,0)	– 10,6

Source: Woods Gordon

Globalement, sur les cinq années observées, 1978 a été la plus rentable, 1981, la moins rentable. Entre 1978 et la fin de 1981, le bénéfice net des ventes a baissé de 10,6 points. Le bénéfice avant impôt (la mesure de rendement la plus exacte) a baissé de 14,2 points, résultat qui s'explique principalement par une baisse de 7,1 points de la marge bénéficiaire brute (de 19,1 à 12,0 %) et une hausse de 5,4 points des coûts de l'intérêt (1,5 points pour l'intérêt à long terme et 3,9 pour l'intérêt à court terme). L'amortissement et les FVGA ont passablement augmenté en 1981 par rapport à 1978, mais n'ont constitué que 2,0 points de la baisse de 14,2 points du bénéfice avant impôt.

L'interprétation des postes du revenu exprimés en pourcentage des ventes peut prêter à confusion. Si l'on donne au revenu des ventes la valeur de 100 %, l'accent se trouve mis sur les dépenses. Par exemple, on a noté que la marge bénéficiaire brute a baissé de 7,1 points, apparemment parce que les frais d'exploitation ont augmenté de 7,1 points. On pourrait en déduire que le problème est une simple question de frais. Ce serait une erreur. On pourrait également affirmer que, les prix de vente n'ayant pas suffisamment augmenté, le volume de la production de poisson pour 1981 a rapporté trop peu de bénéfices. Si les prix avaient été plus élevés, les frais d'exploitation pour 1981, calculés en pourcentage du revenu des ventes, auraient été plus bas. De plus, l'intérêt à long terme et les frais administratifs auraient représenté un pourcentage plus faible du produit des ventes.

Pous se rendre compte du rôle des augmentations de coûts et de celui du mouvement des prix, il faut examiner le coût et le prix du marché, par unité de production. Les remarques précédentes sur l'état des résultats révèlent principalement qu'en 1981, les bénéfices étaient trop bas et les coûts, trop élevés. Les causes de cette situation seront examinées à la section suivante.

La situation financière d'une entreprise, photographiée à un moment donné dans le temps, est reflétée par le bilan, établi habituellement à la clôture de l'exercice financier de la société. Pour son enquête, Woods Gordon a compilé les bilans des usines de l'échantillon de 1977 à 1981. Le tableau 5.5 donne les chiffres des principaux postes (définis à l'annexe B) de cette compilation.

Tableau 5.5

Postes du bilan consolidé: 1978 et 1981

	(en millions $) 1978	1981	Variation de pourcentage
Total de l'actif	418,6	706,3	+ 68,7 %
Immobilisations nettes	148,0	294,8	+ 99,1
Dette à long terme	111,9	243,9	+ 118,0
Dette à court terme	87,2	276,0	+ 216,5
Fonds de roulement	35,6	(106,1)	– 398,0
Actif net	93,4	26,4	– 76,0
Actif net/Immobilisations (en pourcentage)	22,3 %	3,7 %	

Source: Woods Gordon

On aurait pu s'attendre à ce que le total de l'actif, les immobilisations nettes et les emprunts aient augmenté entre 1978 et 1981, en raison de l'inflation et de l'augmentation physique de la production qui a suivi l'accroissement des arrivages de poisson. Mais, en fait, le rapport entre les immobilisations et la dette à long terme s'est détérioré, ce qui indique que le financement de la croissance de l'industrie repose encore plus qu'auparavant sur la dette plutôt que sur des gains ou sur de nouveaux investissements (c'est-à-dire un apport de capital).

Une dette oblige l'entreprise à payer l'intérêt et le principal à des intervalles réguliers, sans tenir compte des bénéfices d'exploitation. Par conséquent, une dette assez élevée place les entreprises sujettes à des hauts et bas importants, comme celles du secteur de la pêche, dans une situation précaire. D'un autre côté, pendant les périodes de ralentissement des affaires, on peut retarder le versement des dividendes aux actionnaires, bien qu'en général, en raison des risques plus élevés que ces derniers assument, on doive leur verser une part plus grande des bénéfices obtenus sur les capitaux investis que celle versée aux prêteurs.

Entre 1978 et 1981, le financement à court terme des usines de l'échantillon par les banques a triplé. Les emprunts sont habituellement utilisés pour financer les stocks et les comptes débiteurs, mais ces postes n'ont augmenté que de 42 %. La baisse catastrophique du fonds de roulement consolidé est à rapprocher de l'augmentation extraordinaire des emprunts bancaires à court terme, qui sont loin d'avoir été contrebalancés par l'augmentation de l'actif réalisable. Ces emprunts étaient nécessaires pour faire face aux besoins en liquidités des entreprises ayant subi des pertes d'exploitation. Les résultats de l'échantillon montrent une baisse de l'actif net de 67 millions de dollars, résultant d'une perte nette de 64,7 millions de dollars (1979, 1980 et 1981) et d'une sortie nette de dividendes de 2,3 millions de dollars. Bien que certaines entreprises aient obtenu de nouveaux fonds, l'échantillon consolidé n'a enregistré que de faibles gains nets. Les investisseurs ne sont pas attirés par l'industrie de la pêche.

Le tableau 5.6 résume les résultats financiers consolidés pour toute la période 1977-1981. Les données du tableau 5.6 confirment la tendance constatée au tableau 5.1, en ce qui concerne le rendement de la National Sea Products. Les ventes de toutes les usines de l'échantillon ont augmenté à un taux annuel cumulatif moyen de 17,5 %. Mais, le coût des ventes s'est accru en moyenne de 19,6 %. La baisse de la marge bénéficiaire a été la principale cause du fléchissement des affaires enregistré entre 1978 et 1980. En 1981, la marge bénéficiaire s'est légèrement améliorée, en raison apparemment de bénéfices légèrement plus élevés et d'un contrôle plus serré des coûts. Mais, l'amélioration de la marge bénéficiaire a été plus que compensée par

Tableau 5.6

Résultats financiers consolidés: 1977-1981
(en millions $ ou pourcentage des ventes)

	1977	1978	1979	1980	1981
Ventes	494 $	642 $	825 $	848 $	940 $
Marge bénéficiaire brute	18 %	19 %	16 %	11 %	12 %
FVGA	9 %	9 %	9 %	10 %	10 %
Intérêt à long terme	1 %	1 %	2 %	2 %	3 %
Intérêt à court terme	1 %	1 %	2 %	2 %	5 %
Bénéfice avant impôt	6 %	6 %	1 %	(4 %)	(7 %)
Bénéfice net (perte)	18 $	29 $	14 $	(22 $)	(57 $)
Total de l'actif	289 $	419 $	583 $	668 $	706 $
Immobilisations nettes	114 $	148 $	218 $	272 $	295 $
Dette à long terme	77 $	112 $	170 $	226 $	244 $
Dette à court terme	45 $	87 $	151 $	206 $	276 $
Fonds de roulement	21 $	36 $	26 $	(14 $)	(106 $)
Actif net	78 $	93 $	113 $	88 $	26 $
Actif net/immobilisations	26,9 %	22,3 %	19,3 %	13,3 %	3,7 %
Coefficient de liquidité	1,19 %	1,19 %	1,10 %	0,96	0,75 %
Produit des immobilisations*	6,4 %	6,9 %	2,4 %	nég.	nég.
Nombre de «cas»	82	88	93	98	96

* Bénéfice net divisé par le total de l'actif.

Source: Woods Gordon

l'augmentation des frais d'intérêts — de 4,5 % des ventes en 1980 à 7,7 % en 1981, soit une hausse de 24 millions de dollars. Il convient de noter que le gonflement des intérêts débiteurs est dû principalement à un accroissement des emprunts à court terme, qui correspondaient en 1977 à 0,8 % des ventes et, en 1981, à 4,8 %. Ces chiffres sont le résultat du relèvement des taux d'intérêt et de l'escalade déjà mentionnée du nombre de prêts consentis par les banques. (On trouvera une analyse plus détaillée de cet aspect du problème dans la section suivante.)

Les frais de ventes, frais généraux et administratifs (FVGA) ont été assez bien tenus en bride, à environ 10 % des ventes. C'est l'un des ratios qui, d'année en année et d'une usine à l'autre, est resté le plus stable. Il pourrait toutefois se mettre à augmenter dans l'avenir, du fait de l'intensification des efforts de promotion et de commercialisation, d'amélioration des produits et de la gestion financière.

Il est également intéressant de noter que le rapport entre l'actif net et les immobilisations a baissé constamment, passant de 26,9 % à 3,7 % à peine à la fin de 1981. La moyenne, pour l'ensemble du Canada, de l'industrie des produits de la pêche pour la période 1970-1979 est de 33,4 % contre 44,7 % pour tous les produits alimentaires. Globalement, le montant de l'actif net de l'industrie de transformation du poisson de la côte atlantique est, actuellement et depuis de nombreuses années, extrêmement insuffisant. Certaines entreprises font exception, bien entendu, mais elles sont rares.

Les chiffres du tableau ne reflètent pas exactement le montant des immobilisations de l'industrie, car les fonds fournis par le gouvernement sous forme de subventions (dans le cadre des programmes du MEÉR) ont été ajoutés au capital fixe, mais n'apparaissent pas dans la valeur comptable des immobilisations.** Ainsi, le coût «réel» de l'actif est plus élevé que celui du tableau, tandis que le produit des immobilisations est en réalité moins élevé que ne l'indique le tableau 5.6, qui se base sur les valeurs comptables.

** Entre avril 1974 et avril 1982, le MEÉR a fourni 21,6 millions de dollars aux entreprises de pêche de l'Atlantique, sous forme de subventions, dans le cadre de son Programme de subventions au développement régional, et 42,5 millions de dollars en vertu d'ententes fédérales-provinciales et d'autres programmes fédéraux directs. Les augmentations apparentes (valeur comptable) de l'actif immobilisé des usines de l'échantillon entre 1977 et 1981 ont atteint un total de 262 millions de dollars.

Usines rentables et non rentables

Le tableau 5.7 indique le nombre d'usines rentables et non rentables pour chaque année et leur bénéfice net global annuel (profits ou pertes).

Tableau 5.7

Profits et pertes: 1977-1981
(nombre d'usines, en millions $)

	1977		1978		1979		1980		1981	
	Nb. d'us.	Bén. net	Nb. d'us.	Bén. net	Nb. d'us.	Bén. net	Nb. d'us.	Bén. net	Nb. d'us.	Bén. net
Rentables	68	20 $	76	31 $	66	23 $	50	8 $	26	6 $
Non rentables	14	(2 $)	12	(3 $)	27	(9 $)	48	(30 $)	70	(63 $)
Échantillon	82	18 $	88	28 $	93	14 $	98	(22 $)	96	(57 $)

Source: Woods Gordon

Le rendement respectif des usines rentables et des usines non rentables est présenté en termes de pourcentage des ventes au tableau 5.8, où figurent des postes tirés de l'état consolidé des résultats de chaque groupe.

D'après les données de ce tableau, c'est la marge bénéficiaire brute qui marque essentiellement la différence entre usines rentables et non rentables entre 1977 et 1979, les secondes ayant réalisé globalement la moitié de la marge bénéficiaire des premières. En 1979, par exemple, la marge bénéficiaire brute des usines rentables a atteint 18 % des ventes, en comparaison de 9 % dans le cas des entreprises non rentables. On observe peu de différence entre les deux groupes relativement aux FVGA ou aux frais d'intérêt, entre 1977 et 1979.

En 1980, les FVGA et l'intérêt viennent s'ajouter à la marge bénéficiaire comme facteurs de différenciation importants. Cette année-là, ils équivalaient, ensemble, à 17 % des ventes des usines déficitaires et à seulement 13 % de celles des usines rentables. Cet écart a augmenté considérablement en 1981, où la marge bénéficiaire est demeurée un élément de différenciation significatif, bien que moins important qu'auparavant. La plupart des usines qui se sont ajoutées à la liste des entreprises non rentables, en 1981, ne sont pas parvenues à faire face à l'augmentation brutale des frais d'intérêts à court terme. Elles étaient au seuil de non-rentabilité en 1980, mais bon nombre d'entre elles pourraient redevenir rentables si leur marge bénéficiaire continue d'augmenter et si les taux d'intérêt continuent de fléchir.

Tableau 5.8

Mesures du rendement; profits et pertes: 1977-1981
(pourcentage arrondi des ventes)

	1977		1978		1979		1980		1981	
	B*	P*	B*	P*	B*	P*	B*	P*	B*	P*
Marge bénéficiaire brute	19	12	20	10	18	9	15	7	16	11
FVGA	9	9	8	11	9	9	9	11	8	10
Intérêt	2	3	2	3	3	4	4	6	3	8
Bénéfice avant impôt	6	(3)	8	(5)	6	(7)	0	(10)	5	(6)

* B désigne les usines qui ont réalisé des bénéfices et P, celles qui ont enregistré des pertes.

Le petit groupe de 26 usines qui sont parvenues à demeurer rentables en 1981 doivent leur réussite à des frais d'intérêt peu élevés. Fait peut-être également significatif, ces entreprises, en 1981, avaient «d'autres revenus» égalant 2 % de leurs ventes de produits du poisson. Ce groupe d'usines est continuellement demeuré rentable. Son actif net, en 1981, était composé à 42 % de valeurs immobilisées, ce qui ne représente

qu'une légère baisse par rapport au taux de 48 % de 1978. En 1981, leur coefficient de liquidité (terme dont la définition se trouve à l'annexe B) s'élevait à 1,64: 1 (indication saine) et le solde de leurs emprunts bancaires, en fin d'exercice, ne constituait que 34 % de leurs stocks et de leurs créances, ce qui indique donc une bonne situation de trésorerie. Manifestement, ces entreprises pourront même se remettre de très mauvaises passes économiques dans l'industrie de la pêche. Malheureusement, elles n'ont réalisé que 17 % des ventes de notre échantillon, en 1981. On trouvera plus loin une analyse plus détaillée des caractéristiques des usines rentables et des usines non rentables.

Analyse par région

Le tableau 5.9 indique la rentabilité des entreprises, selon les régions; le bénéfice net y est exprimé en termes de pourcentage des ventes. Les régions déterminées par le Groupe d'étude ont été regroupées par Woods Gordon pour que les renseignements fournis puissent demeurer confidentiels.

Tableau 5.9

Rentabilité des usines, selon les régions: 1977-1981
(part des ventes totales et du bénéfice net en pourcentage des ventes)

Région	1977		1978		1979		1980		1981	
	Ventes*	Bén.	Ventes	Bén.	Ventes	Bén.	Ventes	Bén.	Ventes	Bén.
1	5,4 %	3 %	6,6 %	1 %	6,8 %	(2 %)	7,6 %	(5 %)	8,0 %	(12 %)
2	13,6	3	14,1	4	13,9	1	10,9	(4)	11,6	(6)
3-4	13,1	3	15,5	2	15,2	2	14,2	(6)	16,0	(13)
5-6	8,7	3	8,9	3	8,0	1	8,3	0	8,9	(2)
7	7,7	4	8,0	5	8,3	3	8,7	(1)	8,5	(0)
8	2,9	2	2,7	3	2,8	1	3,0	(2)	3,1	(5)
9-10-11	21,1	2	17,0	6	19,4	2	19,8	(4)	16,5	(10)
12-13	27,6	6	27,2	7	25,4	3	27,5	(1)	27,4	(1)
Total (%)	100,0 %	4 %	100,0 %	4 %	100,0 %	2 %	100,0 %	(3 %)	100,0 %	(6 %)
Total (M $)	494 $	18 $	642 $	29 $	825 $	14 $	848 $	(22 $)	940 $	(57 $)

Source: Woods Gordon

On peut se fier davantage aux résultats obtenus pour l'échantillon global qu'à ceux des différentes régions. En outre, certaines dépenses des sièges sociaux et certaines ventes qui n'ont pu être entièrement attribuées à des usines ont été portées au compte d'une région donnée, alors qu'en réalité elles ont eu lieu ailleurs. On estime que les données fournies pour les régions 1 (Labrador et N.-E. de Terre-Neuve), 8 (Île-du-Prince-Édouard) et 9-10-11 (Nouvelle-Écosse, côte nord, nord-est et côte est) sont moins représentatives que celles des autres régions. De même, la région 4 (côte ouest de Terre-Neuve) n'est pas bien représentée dans l'échantillon.

Les régions obtenant les meilleurs résultats semblent être la côte est du Nouveau-Brunswick (7), l'ouest de la Nouvelle-Écosse et la baie de Fundy (12-13), et enfin le Québec (5-6). La région 12-13 est de loin celle qui compte le plus dans l'échantillon, bien qu'elle ne comprenne qu'un pourcentage relativement peu élevé du nombre total des usines de la région. (Cependant, le pourcentage de ventes utilisé pour l'analyse ne constitue probablement que 70 % environ du total des ventes de cette région.) Un grand nombre de petites entreprises, la plupart spécialisées dans le poisson frais et le poisson salé et situées dans le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse, ont été omises, et leurs résultats financiers ne peuvent donc pas être jugés à partir de la présente étude. De même, le commerce des mollusques et des crustacés à l'Île-du-Prince-Édouard et dans la région du détroit de Northumberland, est mal représenté; c'est aussi le cas pour la production de hareng bouffi au sud-est du Nouveau-Brunswick et pour l'industrie de la mise en conserve du poisson de façon générale. La répartition des

données de l'échantillon par région est beaucoup plus sûre en ce qui a trait au commerce du poisson de fond congelé.

Les usines sondées dans le nord-est de Terre-Neuve (région 1) n'ont, à aucun moment, obtenu de bons résultats durant la période 1977-1981. (Il y a des exceptions, remarque qui s'applique d'ailleurs à toute généralisation au sujet de l'industrie de la pêche.) Dans cette région, les nouveaux investissements sont considérables. De façon générale, l'approvisionnement en poisson n'a pas permis de faire contrepoids à l'augmentation des frais généraux. L'industrie de la pêche est en grande partie tributaire de deux espèces, la morue et le turbot; elle est aussi très saisonnière, en raison des conditions atmosphériques et des glaces.

Les résultats obtenus dans l'est de Terre-Neuve (presqu'île Avalon et baie de Bonavista, région 2) sont très proches de la moyenne générale de l'échantillon, quoique peut-être légèrement inférieurs. Les ressources de cette région, bien que très saisonnières, elles aussi, sont plus sûres que celles de la région 1 et comprennent une plus grande diversité d'espèces, en particulier le capelan, le crabe et le calmar. (Celui-ci est responsable des ventes élevées de 1979.) Les sociétés de cette région existent généralement depuis longtemps et, dans bon nombre de cas, elles sont exceptionnellement bien adaptées aux conditions sociales et commerciales de leur milieu. Néanmoins, les nouveaux investissements y ont été nombreux et la production de poisson de fond congelé y joue un rôle prépondérant. L'avenir de ce dernier secteur déterminera le sort de la région Avalon-Bonavista dans son ensemble. Les usines ne pourront survivre pour traiter les arrivages très incertains et hautement saisonniers du calmar et des espèces pélagiques, qu'en renforçant leur assise dans le domaine du poisson de fond. Nous reviendrons là-dessus au chapitre 11.

Les entreprises sondées de la région 3-4 (côte sud et ouest de Terre-Neuve) comptent quatre importantes usines approvisionnées par chalutiers, situées sur la côte sud de Terre-Neuve. Leur rentabilité a connu une baisse critique en 1980 et en 1981. Une longue période d'arrêt de travail a interrompu le fonctionnement de bon nombre d'usines en 1980; par ailleurs, plusieurs ont dû fermer leurs portes durant la seconde moitié de 1981, parce que les quotas restants des stocks exploités ne justifiaient aucun effort de pêche ou de commercialisation. Les usines de la côte sud, approvisionnées par chalutiers, ont toujours beaucoup compté sur le sébaste et le poisson plat, deux marchés exceptionnellement faibles en 1981. Le marché du sébaste ne s'est toujours pas amélioré en raison d'une baisse apparente de la demande chez les consommateurs américains habituels, et à cause d'une concurrence accrue de la part des fournisseurs islandais. En outre, comme on l'a indiqué au chapitre 3, la flotte de la côte sud est composée, en bonne partie, de vieux chalutiers conventionnels (à pêche latérale) qui sont incapables de participer à la pêche de la morue du nord, mais qui, par ailleurs, n'ont pas d'autre espèce de morue à pêcher, depuis les réductions des quotas de pêche hauturière, dans le golfe et dans le banc de Saint-Pierre. Entre 1977 et 1981, les prises totales de la flotte de chalutiers conventionnels ont diminué, et c'est le seul grand secteur de la flotte de la côte est, qui ait connu une chute du nombre de ses arrivages.

Le rendement des usines québécoises faisant partie de l'échantillon (région 5-6) semble avoir été supérieur à la moyenne, grâce surtout à des frais d'intérêt relativement peu élevés — seulement 4 % des ventes en 1981. La marge bénéficiaire brute, toutefois, a été parmi les moins élevées en 1981, puisqu'elle n'a atteint que 10 %. Dans bon nombre de ces entreprises, le capital fixe s'est déprécié avec le temps et ne pourrait être remplacé, à moins de marges bénéficiaires beaucoup plus élevées.

De toutes les régions de l'échantillon, la côte est du Nouveau-Brunswick (région 7), particulièrement le secteur Caraquet–Shippegan, est celle qui montre le plus de sta-

bilité dans sa situation financière. En 1981, sa marge bénéficiaire brute, à 14 % des ventes, était de deux points supérieure à la moyenne générale de l'échantillon, et ses frais d'intérêt, à 6 % des ventes, se trouvaient à deux points au-dessous de la moyenne. Le plus grave problème affectant cette région est le dépeuplement considérable du stock de hareng et l'effondrement de la pêche à la seine qui en résulte. Cependant, la pêche du crabe, des crevettes et même du poisson de fond ont permis, dans une bonne mesure, de compenser cette perte.

À l'Île-du-Prince-Édouard, les résultats de l'échantillon font une large place au marché du poisson de fond et, pour cette raison, ne reflètent pas avec exactitude le rendement global de l'industrie de cette province où prédomine la pêche du homard.

Les données concernant le volume important des ventes et le fléchissement prononcé de la rentabilité dans la région du Cap-Breton (9-10-11) sont faussées du fait qu'elles comprennement des revenus de ventes et des frais d'intérêt concernant un autre endroit mais mis au compte d'un siège social situé dans cette région. On ne peut tirer de conclusions sur la situation du Cap-Breton en se basant sur ces données d'ensemble. L'activité principale est la production de poisson de fond, et les arrivages des chalutiers y ont un grand rôle.

La région comprenant l'ouest de la Nouvelle-Écosse et la baie de Fundy (12-13) est celle qui enregistre globalement les résultats les plus valables de l'industrie, bien que les usines sondées aient elles-mêmes subi une perte nette en 1980 comme en 1981. Les points forts de la région sont une large gamme de produits, l'excellente qualité de la morue, exempte de parasites, dans le Banc Georges, la proximité du marché américain de poisson frais, les mollusques et les crustacés de qualité, la mer libre de glace toute l'année et une solide éthique commerciale tant chez les pêcheurs que chez les producteurs. Le fait que l'industrie de transformation de cette région ne soit pas rentable, en moyenne, en dépit des avantages dont elle bénéficie, est la preuve de la gravité du «creux» actuel attribuable, en bonne partie, à la faiblesse du marché d'exportation des filets de hareng congelés.

Les causes du déclin

Il est facile de définir la dynamique financière d'une entreprise manufacturière. Le prix du marché moins le coût unitaire de production multiplié par le volume de la production devrait suffire à couvrir les frais de vente et d'administration, l'intérêt, l'amortissement, l'impôt et les bénéfices revenant aux actionnaires, faute de quoi, l'entreprise devra éventuellement déclarer faillite, à moins que des subsides ne viennent la secourir.

La présente section est consacrée à l'analyse des différents éléments de l'état des résultats de l'industrie du traitement du poisson afin de découvrir les facteurs, propres au milieu commercial, qui sont principalement responsables des modifications des résultats financiers des entreprises. Nous étudierons les prix du marché, le coût unitaire de production, le volume, les frais de vente et d'administration, l'intérêt, l'amortissement et la capacité des usines.

Prix

Sur la totalité des usines sondées, 52 seulement ont fourni des renseignements sur leurs ventes par produit, en indiquant le poids dans chaque cas, ce qui représente 35 % du total des ventes pour 1981 (tableau 5.10). On estime néanmoins que l'information recueillie fournit une idée assez juste des revenus moyens de la vente, surtout pour le poisson de fond et le hareng congelés. Les totaux relatifs à l'ensemble des espèces ne constituent pas un indicateur exact du prix moyen pour l'industrie car la production de mollusques et de crustacés et les conserves de poisson n'entrent que pour une part relativement faible dans les données recueillies.

Tableau 5.10

Prix moyens nets du marché: 1977-1981
(prix à la livre, FOB, 52 usines)

	1977	1978	1979	1980	1981
Poisson de fond congelé	1,09 $	1,19 $	1,26 $	1,23 $	1,26 $
Hareng congelé	0,33	0,45	0,47	0,44	0,35
Total de toutes les espèces	0,82	0,96	1,02	1,03	1,04

Source: Woods Gordon

Tableau 5.11

Variations annuelles des prix du marché (usines de l'échantillon)
(en pourcentage)

	1977-1978	1978-1979	1979-1980	1980-1981
Poisson de fond congelé	9,2 %	5,9 %	−2,4 %	2,4 %
Hareng congelé	36,4	4,4	−6,4	−20,5
Total de toutes les espèces	17,0	6,3	1,0	1,0

Source: Tableau 5.10

Les fluctuations des prix du marché du poisson sont inhérentes à la situation de cette industrie. Le tableau 5.12 compare l'indice des prix de vente des produits de l'industrie de la pêche (pour l'ensemble du Canada), au cours des vingt dernières années, à l'indice des produits alimentaires ainsi qu'au taux général de l'inflation, tels qu'ils se dégagent de l'indice implicite des prix de la dépense nationale brute.

La figure 5.1 (p. 126) montre qu'il y a eu trois «creux» importants dans l'industrie de la pêche, soit 1967-1968, 1974-1975 et 1980-1981. Une autre baisse, qui n'y figure pas, a également eu lieu en 1958. Les prix d'ensemble des aliments et des boissons, dont le poisson ne constitue qu'une petite partie, ont connu la même baisse en 1967-1968, puis une deuxième en 1977 (alors que le prix du poisson était en nette hausse), et enfin une autre en 1981. Durant toute cette période, l'industrie de la transformation du poisson a eu une meilleure tenue, face à l'inflation, que le secteur des aliments et des boissons. Entre 1968 et 1974, l'indice des produits du poisson a augmenté de 125 % alors que les prix en général ont monté d'un peu moins de 50 % et ceux des aliments et boissons de 76 %. Lors de la dernière série de hausses du prix du poisson, de 1975 à 1979, l'indice a grossi de 73 %, en comparaison de 38 % pour l'inflation.

L'indice des produits du poisson englobe toute l'industrie canadienne et inclut les variations importantes qui ont eu lieu, particulièrement en 1972-1973 et en 1979, du prix du saumon du Pacifique et du hareng rogué. Néanmoins, les tendances générales apparaissant dans le tableau 5.12, sinon les pourcentages eux-mêmes, montrent bien le mouvement des prix bruts sur la côte est. À la fin de 1981, l'indice du prix de vente des produits du poisson était de 326,4, celui des boissons et des aliments de 282,7, celui des prix à la consommation (aliments) de 290,4 et, enfin, celui de la dépense nationale brute se chiffrait à 246,5. Le piètre rendement de l'industrie du poisson ne peut donc pas être attribué à une faiblesse des prix au cours de la dernière décennie.

L'excellente tenue des prix des produits de la pêche, de 1969 à 1978 — avec une seule interruption de 1974 et 1975 — associée à la déclaration de la limite des 200 milles et à l'accroissement rapide des arrivages sur la côte de l'Atlantique ont suscité un optimisme extraordinaire dans les milieux industriels, gouvernementaux et financiers. Cet état de fait, de même que l'inévitable concurrence entre les détenteurs de capitaux pour être les premiers à profiter des possibilités de la limite des 200 milles,

expliquent la vague d'investissement et d'emplois dans le secteur de la pêche entre 1977 et 1980. Les prétentions nouvelles des prêteurs, des pêcheurs, des ouvriers d'usine, et des fournisseurs sur les revenus de la pêche se sont traduites par des coûts qui ont eu tôt fait d'annihiler l'extraordinaire relèvement des prix du marché, replongeant de nouveau l'industrie dans le marasme.

On remarque que, dans l'ensemble, les variations cycliques des prix du poisson ne diffèrent pas sensiblement de celles des produits alimentaires, bien que les creux et les sommets ne se produisent pas nécessairement au même moment ni avec la même fréquence. D'après les cycles d'évolution dans l'industrie de la pêche, ces vingt dernières années, il semble que celle-ci devrait bénéficier d'un redressement des cours en 1982 ou en 1983. Et effectivement, des signes encourageants de reprise se sont manifestés en 1982 après la stagnation très prononcée des prix en 1980 et 1981. Malheureusement, aucun fait nouveau ne permet de dire que les prix moyens de vente (inflation déduite) progresseront de façon significative ou soutenue, notamment ceux des produits du hareng et du poisson de fond.

Tableau 5.12

Prix du poisson, prix des aliments et inflation
(variation annuelle exprimée en pourcentage)

	Produits de la pêche[1]	Aliments et boissons[2]	Inflation générale[3]	Produits de la pêche moins inflation
1962	3,3 %	2,2 %	1,4 %	1,9 %
1963	3,7	3,8	1,9	1,8
1964	3,0	0,4	2,4	0,6
1965	3,8	1,1	3,3	0,5
1966	6,3	5,8	4,4	1,9
1967	1,9	0,7	4,0	− 2,1
1968	1,1	1,2	3,3	− 2,2
1969	9,3	5,4	4,4	4,9
1970	12,2	2,6	4,6	7,6
1971	8,7	3,1	3,2	5,5
1972	16,0	9,0	5,0	11,0
1973	27,9	22,5	9,1	18,8
1974	14,2	18,1	15,3	− 1,1
1975	0,5	10,0	10,7	− 10,2
1976	17,7	1,4	9,5	8,2
1977	13,1	6,9	7,1	6,0
1978	13,3	11,2	6,4	6,9
1979	14,6	12,8	10,4	4,2
1980	1,7	10,6	10,6	− 8,9
1981	9,1	8,5	10,7	− 1,6

[1]Basé sur les prix de vente industriels à l'usine (Publication nº 62-011 de Statistique Canada, abrégée ci-après: PSC)
[2]Ne comprend pas les boissons alcooliques (PSC nº 62-011)
[3]Le taux d'inflation est une modification de l'indice implicite des prix de la dépense nationale brute (PSC nº 11-003)

Trois facteurs jouent un rôle important dans la question du redressement des cours: 1) le prix d'autres produits, sources de protéines; 2) la valeur internationale du dollar canadien; et 3) la concurrence des autres fournisseurs de poisson sur le marché mondial. Le tableau 5.13 compare l'indice des prix de vente des producteurs de poisson, de volaille et de viande rouge, de 1977 à 1981.

Tableau 5.13

Prix de gros du poisson, de la volaille et des viandes rouges
(variations exprimées en pourcentage)

	Canada			É.-U.		
	Poisson	Volaille	Viande	Poisson	Volaille	Viande
1977	13,1 %	−3,6 %	0,2 %	8,1 %	4,3 %	−1,8 %
1978	13,3	11,7	27,4	6,3	11,9	22,7
1979	14,6	9,3	16,1	22,7	−2,8	11,6
1980	1,7	0,3	0,5	−3,4	2,5	0,9
1981	9,1	16,6	5,1	1,9	0,0	1,3
Indice (1971 = 100)						
1981	326,4	279,0	256,2	275,4	172,0	169,4

Sources: PSC nº 62-011 et Bureau des statistiques de la main-d'œuvre du ministère du Travail du gouvernement des États-Unis.

Les prix du poisson ont progressé plus rapidement que ceux de la volaille (proche substitut) pendant quatre des cinq dernières années, et plus rapidement que ceux des viandes rouges pendant trois de ces cinq ans. Le prix de ces produits de rechange et d'autres aliments contenant des protéines de source végétale, limite les possibilités d'augmentation du prix du poisson, du moins dans les secteurs du marché où les produits canadiens sont actuellement présents.

Fluctuation du dollar

La valeur du dollar canadien, par rapport à la monnaie des principaux pays importateurs de nos produits de poisson (les É.-U., le Portugal, le Royaume-Uni, l'Allemagne et le Japon), des exportateurs concurrents (la Norvège, l'Islande et l'Argentine), constitue un facteur important du prix d'exportation. Le tableau 5.14 montre qu'après un déclin constant, entre 1977 et 1979, par rapport à la monnaie de la plupart des pays importateurs, le dollar canadien s'est renforcé considérablement entre 1980 et 1981 et de nouveau entre 1981 et le milieu de 1982. Par conséquent, le poisson dont le prix est exprimé en dollars canadiens est devenu beaucoup plus cher pour les consommateurs de ces pays.

Par exemple, entre 1979 et le milieu de 1982, le dollar canadien a augmenté de plus de 22 % par rapport au mark allemand. Ce facteur a été au moins aussi déterminant, dans l'affaissement du marché du filet de hareng congelé, que la reconstitution des stocks de hareng dans la mer du Nord. De même, la monnaie portugaise n'a pas cessé de se dévaluer par rapport au dollar canadien, ce qui a maintenu à la baisse le prix et la consommation de poisson salé au Portugal. Les exportateurs canadiens sont contraints d'accepter soit une baisse de prix en dollars canadiens, soit une réduction de la demande concernant leurs produits.

Entre temps, d'autres fournisseurs de poisson de fond dont la monnaie a récemment été dévaluée par rapport à celle du Canada, sont devenus plus compétitifs sur le plan des prix. Par exemple, en 1980 et 1981, la valeur du dollar canadien a augmenté de 13,3 % et de 67,2 % par rapport aux couronnes norvégienne et islandaise, respectivement. En d'autres termes, lorsque la Norvège et l'Islande exportaient de la morue, disons vers les États-Unis ou l'Europe, elles pouvaient accepter des prix relativement moins élevés que le Canada, parce que ces ventes, traduites en monnaie nationale, conservaient une valeur satisfaisante.

Si l'on poussait ce raisonnement jusqu'au bout, on pourrait en conclure que les pays exportateurs devraient continuellement dévaluer leur monnaie. Bien qu'une dévaluation puisse profiter aux secteurs de l'économie qui vivent des exportations, elle est toujours contrebalancée par une augmentation du coût des importations. La dévaluation ne saurait améliorer le sort de la population dans son ensemble. De la méconnaissance de ce fait vient l'opinion très répandue, mais erronée, selon laquelle les

importantes dévaluations islandaises des dernières années constituent une forme de subside accordé à l'industrie de la pêche de ce pays. À court terme, la dévaluation entraîne bien un transfert de richesse des consommateurs islandais de biens importés vers les exportateurs de poisson mais, dans une économie de petite taille, comme celle de l'Islande, tributaire d'une seule industrie, le «subside» est de courte durée et se trouve rapidement absorbé par les salaires et les coûts plus élevés des produits importés, nécessaires à l'industrie de la pêche, notamment le carburant. Aussi cette situation a-t-elle entraîné, comme c'était prévisible, une nouvelle dévaluation, mise en marche d'un cercle vicieux.

Tableau 5.14

Évolution de la valeur relative du dollar canadien
(variations annuelles exprimées en pourcentage*)

Par rapport	1978	1979	1980	1981	1982 (juin)
a) aux principaux importateurs:					
Dollar américain	(6,7)	(2,7)	0,2	(2,5)	(6,0)
Livre Sterling (R.-U.)	(15,2)	(11,9)	(8,6)	12,0	8,7
Mark allemand	(19,4)	(11,0)	(0,8)	21,2	1,8
Escudo portugais	2,3	8,7	2,5	19,9	25,7
Peseta espagnole	(6,3)	(14,5)	7,0	25,5	11,0
Yen japonais	(27,4)	2,0	3,7	(4,9)	8,1
b) aux principaux pays concurrents:					
Couronne norvégienne	(8,3)	(5,9)	(2,2)	13,3	4,0
Couronne islandaise	36,0	89,5	63,3	67,2	65,5
Peso argentin	100,0	126,0	3,0	94,0	416,0

* Un chiffre entre parenthèses indique une baisse en pourcentage de la valeur du dollar canadien par rapport à la monnaie en question, ce qui est à l'avantage des exportateurs canadiens de poisson. Un relèvement du pourcentage rend le poisson canadien relativement plus cher.

Source: Revue de la Banque du Canada

L'avantage substantiel de la dévaluation par rapport au dollar américain a été ressenti en 1978, et l'on estime généralement que cela explique, dans une large mesure, le bon rendement de l'industrie cette année-là. Par exemple, en 1976, une quantité de poissons canadiens évaluée à un million de dollars américains valait environ 986 000 dollars canadiens. En 1978, un million de dollars américains équivalait à 1,14 million de dollars canadiens, soit une augmentation de 15,6 % attibuable au seul taux de change, sans compter la hausse inflationniste du prix du poisson américain. Ce calcul du mouvement des taux de change gonfle peut-être jusqu'à un certain point les bénéfices nets découlant de la dévaluation. Lorsque la valeur du dollar canadien baisse, les acheteurs américains cherchent à obtenir une part des profits en offrant des prix moins élevés en devises américaines. Le résultat, en définitive, dépend, comme toujours, de l'offre et de la demande.

Tableau 5.15

Coût unitaire de production apparent

	1977	1978	1979	1980	1981
Coût unitaire ($/lb)	0,67 $	0,78 $	0,86 $	0,92 $	0,91 $
Variation du prix unitaire	...	17,1 %	6,3 %	1,0 %	1,0 %
Variation du coût unitaire	...	16,4 %	10,3 %	7,0 %	– 1,0 %

Source: tiré de Woods Gordon

Il semble qu'un ajustement important du coût de production ait eu lieu, mais avec un décalage, par rapport au prix du marché. La légère hausse de la marge brute, qui est passée de 11 % en 1980 à 12 % en 1981, était apparemment composée d'une très faible hausse des prix et d'une baisse des coûts, au moins en ce qui concerne les usines de l'échantillon de Woods Gordon. Toutefois il est difficile de déterminer avec exactitude l'ampleur relative des deux mouvements. En outre, l'interprétation des variations du coût unitaire et du prix unitaire ne peut se faire avec une totale clarté. Elles peuvent provenir d'un changement d'espèces traitées, par exemple.

Dans l'industrie de transformation du poisson, la principale composante du coût d'exploitation est la matière première, qui constitue entre 55 et 60 % du coût des ventes, bien qu'il y ait de très grandes variations entre les types de produits. Par exemple, dans la production de pétoncles congelés et de homards vivants, la part de matière première est beaucoup plus élevée que dans celle des produits en conserve à haute transformation, ou du poisson séché de salaison, où la proportion du coût du poisson est moindre.

Vient ensuite, par ordre d'importance, le coût de la main-d'œuvre directe (salaires des ouvriers d'usine), qui constitue habituellement 20 à 25 % du coût des produits en filets. Les matières d'emballage et de fabrication représentent environ 5 % du total et les frais généraux de fabrication, le reste, soit 15 à 20 %. Dans la catégorie des frais généraux, le coût du travail du personnel d'encadrement et d'entretien est le plus élevé, atteignant environ 40 %. Le coût des services publics et celui de l'entretien (fournitures) sont à peu près aussi élevés, en moyenne, chacun représentant environ 20 à 25 % des frais généraux. Remarquons que le coût de l'énergie à l'usine est loin d'être aussi élevé que dans le secteur de la récolte puisque, dans la plupart des cas, il représente environ 3 % du coût de production.

Les services de Statistique Canada calculent chaque année la structure des coûts d'exploitation de l'industrie de transformation du poisson de la côte atlantique, ce qui la rend comparable à celle de l'industrie de conditionnement de la volaille.

Tableau 5.16

Ventilation du dollar à la vente: poisson et volaille
(en pourcentage)

	1971		1980	
	Poisson %	Volaille %	Poisson %	Volaille %
Matières et fournitures	59,5	78,4	62,8	74,9
Énergie	1,9	1,0	2,6	1,3
Salaires	19,1	10,3	21,5	11,8
Marge bénéficiaire	19,5	10,3	13,1	12,0
	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: Statistique Canada, publ. 32-216 et 32-227

Les coûts de main-d'œuvre représentent une proportion beaucoup plus élevée des ventes dans l'industrie de la transformation du poisson que dans celle de la volaille. Dans cette dernière, on admet des marges bénéficiaires plus faibles, parce que le capital y est moins nécessaire, en raison de l'approvisionnement plus régulier (qui permet une meilleure utilisation de la capacité) et de la prédominance des produits frais. Au cours de la décennie 1971 à 1980, dans le secteur de la volaille, les marges ont fluctué selon une tendance à la hausse du fait de la baisse relative des coûts des matières entrées, résultant apparemment d'une amélioration de l'efficacité des élevages et de la baisse des prix réels du maïs. La part des matières et fournitures

dans la valeur des produits du poisson s'est accrue pendant ces dix années, et l'augmentation du coût de la main-d'œuvre à l'usine, dans la ventilation du dollar à la vente, a été un facteur tout aussi important de détérioration de la marge bénéficiaire. Les usines pourraient accepter de voir leur marge baisser si leurs frais de vente et d'établissement diminuaient. Malheureusement, ils augmentent.

On ne peut donc déduire de ces chiffres que la main-d'œuvre des usines est «surpayée». Au mieux, une telle conclusion appelle un jugement de valeur et une hypothèse en ce qui concerne le marché du travail. En outre, l'augmentation de la part de la main-d'œuvre pourrait signifier que la gamme des produits a évolué vers une hausse de la valeur ajoutée, mais dans ce cas, la part de la matière première dans le dollar à la vente devrait diminuer.

Les statistiques du ministère des Pêches et Océans montrent que la revalorisation relative des produits de la pêche de la côte atlantique s'est détériorée depuis 1976*. Le rapport de la valeur du produit à la valeur débarquée, tant pour l'ensemble des prises que pour le poisson de fond, a baissé régulièrement entre 1976 et 1980, ce qui indique que les pêcheurs ont reçu une part croissante du revenu du produit final. En 1976, le rapport de la valeur de production à la valeur débarquée pour la totalité des prises était de 2,68 sur 1; en 1980 il était de 2,27 sur 1. (Parallèlement, la part des pêcheurs dans la valeur totale des produits est passée de 37 à 44 %.) Ces données permettent de constater que la part des matières dans le dollar à la vente a augmenté beaucoup plus depuis 1976 que ne l'indiquent les données du tableau 5.16. Toutefois, les deux sources montrent que la valeur ajoutée relative à l'usine a tendance à baisser.

Le coût de la matière première se compose de deux éléments: le coût du poisson débarqué, à l'entrée de l'usine, et le rendement, vendable, du poisson. Ces coûts peuvent monter quand le rendement baisse ou que le prix au débarquement augmente.

Le tableau 5.17 montre, année par année, l'évolution de l'indice des prix de la pêche côtière, pour les Maritimes et Terre-Neuve, l'évolution du coût unitaire total au débarquement du poisson de chalutage et, pour permettre la comparaison, les variations apparentes du coût unitaire à l'usine, tiré du tableau 5.15.

Tableau 5.17

Prix du poisson débarqué
(variations annuelles en pourcentage)

	1977-1978 %	1978-1979 %	1979-1980 %	1980-1981 %
Pêche côtière — Maritimes[1]	30,4	12,3	8,7	s.o.
Pêche côtière — Terre-Neuve[1]	22,9	13,1	14,8	s.o.
Coût du poisson de chalutage débarqué[2]	1,2	12,0	10,5	5,5
Poisson de fond (toutes provenances)[3]	12,6	11,4	10,4	3,4
Pêche totale[3]	25,8	13,6	7,6	7,5
Évolution apparente du coût unitaire à l'usine	16,4	10,3	7,0	– 1,0

Sources: [1] *Revue statistique annuelle* (M.P.O.) et estimation préliminaire pour 1981.
[2] Chiffres composites du coût total au débarquement d'une livre de poisson pour les 4 grandes entreprises de chalutage.
[3] Chiffres obtenus en divisant la valeur totale au débarquement du poisson de fond et de toutes les espèces pêchées par le volume débarqué; *Revue statistique annuelle* et estimation pour 1981.

Avant 1981, il semble que l'augmentation des prix du poisson à quai ait été le principal facteur de la hausse persistante des coûts unitaires à l'usine. En 1981, c'est l'aplatissement de la courbe des prix de la matière première qui est à l'origine de la

* Ministère des Pêches et Océans, *Revue statistique annuelle*.

majorité des ajustements de coûts. Nous ne disposons pas encore de données valables sur la tendance du rendement par produit.

La part du travail direct en usine dans le coût de production est composée de deux éléments — le salaire horaire réel et la productivité physique, calculés soit en unités de produit fini, soit en matière première entrée à l'heure. Ces facteurs font l'objet d'une analyse plus détaillée au chapitre 16. Pour l'heure, on peut se reporter aux publications de Statistique Canada sur les salaires pour l'ensemble des travailleurs du secteur manufacturier de la région atlantique du Canada et aux données sur la valeur ajoutée propres à l'industrie de traitement du poisson.

L'intérêt de ces chiffres par rapport au coût de traitement du poisson, réside dans leur signification pour le marché du travail. Dans la mesure où les ouvriers d'usine ont le choix entre plusieurs emplois, ils sont à même d'exiger des hausses de salaire correspondant à peu près à leur moyenne locale pour l'industrie. Toutefois, dans bien des endroits, les ouvriers d'usine n'ont que peu de possibilités d'emploi de rechange, sinon aucune, à moins d'être disposés à quitter leur village. La syndicalisation généralisée des ouvriers d'usine a contrebalancé très fortement leur situation «captive» sur le marché du travail. Leurs négociations salariales sont plus étroitement liées aux normes industrielles que dans le cas des pêcheurs, qui se considèrent comme de petits entrepreneurs ou bien parviennent, par leur habileté ou leur chance, à accroître leurs revenus en augmentant le volume de leurs prises. L'ouvrier d'usine ne peut pas toujours, par sa seule volonté, compenser de faibles augmentations de salaire par un plus grand nombre d'heures de travail. C'est pourquoi on doit s'attendre à ce que les taux de salaires dans les usines soient moins sensibles à la situation du marché du poisson que ne l'est le coût des matières premières.

Tableau 5.18
Salaires du secteur manufacturier, salaires des ouvriers d'usine et IPC
(hausse en pourcentage)

	1977-1978	1978-1979	1979-1980	1980-1981
Industries manufacturières				
Région atlantique	5,5 %	9,3 %	8,8 %	14,0 %
Terre-Neuve	3,4	7,3	8,7	16,5
Nouvelle-Écosse	6,3	10,3	9,0	12,6
Nouveau-Brunswick	5,8	8,8	9,3	14,0
Usines de traitement du poisson (Atl.)	9,0	12,7	9,3	s.o.
Variation de l'IPC	9,0	9,1	10,1	12,5

Sources: Salaires manuf.: PSC 72-002, 72-202, 72-204; Usines de traitement: PSC 32-216; IPC: PSC 62-001.

Les taux de salaire horaire des «trancheurs» payés par la majorité des producteurs de poisson de fond de Terre-Neuve ou de Nouvelle-Écosse ont augmenté de 45 à 50 % entre 1977 et 1981 (de 4,25 $ - 4,30 $ en 1977, à 6,25 $ - 6,40 $ dans les conventions de 1981). Ces chiffres ne comprennent pas les avantages sociaux, ni les heures supplémentaires ou les primes versées dans le cadre de programmes d'amélioration de la productivité. Il semble que ces derniers soient aujourd'hui assez répandus dans l'industrie. Le taux de salaire effectif y serait donc nettement plus élevé que le taux de base. Le salaire moyen, dans le secteur manufacturier de la région atlantique a augmenté de 43 %, passant de 5,80 $ en 1977 à 8,30 $ en 1981. Dans les usines, les conventions salariales ont généralement continué de progresser de 10 à 12 % par an entre 1979 et 1981. En 1982, l'augmentation prévue par rapport à 1981 devrait d'ailleurs se situer entre 9 et 11 %.

Le second facteur, dans la détermination du coût du travail, est la productivité de la main-d'œuvre, qui doit tenir compte à la fois des compétences des patrons, des capi-

taux mis en œuvre, de la taille et de la qualité des matières premières, de la capacité de l'usine, ainsi que de la compétence et de la motivation des ouvriers. Nous reviendrons sur ces questions plus en détail au chapitre 16. Sur un plan plus global, Statistique Canada fournit des données, sur de nombreuses années, concernant la valeur ajoutée à la production par dollar salarial versé dans l'industrie de transformation du poisson de la côte atlantique (tableau 5.20).

Le volume physique de la production par heure-homme, ou productivité réelle, ne peut en être déduite qu'indirectement, et par conséquent de façon approximative, comme le montre le tableau 5.19, basé sur les données englobant toutes les espèces de la côte atlantique.

Tableau 5.19

Production de poisson par heure-homme

	1976	1977	1978	1979	1980
Vol. production (milliers t)[1]	415	439	504	562	536
Heures-hommes payées[2]	27,9	32,7	37,7	43,7	41,6
Productivité moyenne (kg/h)	14,9	13,4	13,4	12,9	12,9
Taux de variation (%)	...	– 10,1 %	0 %	– 3,7 %	0 %

Sources: 1. *Revue statistique annuelle* (M.P.O.).
2. Dérivé de PSC nº 32 216.

Les tendances de la productivité physique sont très peu certaines, car elles dépendent, entre autres, de la gamme des produits. Globalement, celles-ci n'ont pas varié de façon notable entre 1976 et 1981. Si, d'un côté, la production de hareng congelé, article de productivité élevée, a baissé considérablement, elle a été compensée par des hausses de production du capelan, du calmar (en 1979 notamment) et du poisson salé en vert, qui sont tous des articles de forte productivité. Les chiffres du tableau 5.19, une fois regroupés à l'échelle de l'industrie, constituent sans doute un assez bon indicateur de la tendance.

La tendance à la baisse est évidente dans les chiffres, depuis 1971, où la productivité brute apparente était de 17,5 kg par heure-homme. Elle a été interrompue en 1974 et 1975 par des hausses correspondant à la dernière crise financière que l'industrie a connue. On peut vraisemblablement y voir la réaction des patrons et des ouvriers à cette crise. Lorque l'industrie a amorcé une reprise en 1976, la productivité semble avoir dérapé à nouveau, par suite de l'introduction de nouvelles usines, de nouveaux cadres et de nouveaux travailleurs dans les circuits existants.

L'amélioration brutale de la productivité, parallèle à une crise financière dans une usine ou une entreprise, est un phénomène courant dans cette industrie, comme on l'a vu dernièrement avec les résultats obtenus à St Anthony en 1982. Les cadres et les syndicats sont mis en demeure de créer un cadre de travail capable de soutenir durablement cette capacité reconnue d'amélioration.

Un second élément de mesure, plus proche de l'efficacité des coûts de la main-d'œuvre, est la valeur ajoutée du traitement pour un dollar de salaire à la production. (La valeur ajoutée du traitement est la valeur à la vente de la production de l'usine moins le coût de la pêche, de l'énergie et des autres achats de matériel.) Si cette mesure baisse, cela indique que la part du travail dans la valeur marchande de l'activité de l'usine s'accroît. La part totale pour capital ne peut donc que décroître.

Tableau 5.20

Valeur ajoutée par dollar salarial entre 1970 et 1980

	1970	1973	1977	1978	1979	1980
Terre-Neuve	2,16	2,06	1,66	1,63	1,50	1,33
Nouvelle-Écosse	2,06	2,39	1,71	2,16	1,86	1,53
Nouveau-Brunswick	1,80	2,25	1,54	1,58	1,51	1,45
Côte atlantique	2,01	2,24	1,66	1,69	1,57	1,44

Source: PSC nº 32-216

La tendance à la baisse de ce rapport s'expliquerait si le cœfficient de capital de l'industrie était en régression et qu'une part plus grande de la valeur de la production était constituée par le travail. C'est en réalité l'inverse qui se produit. Tous les indices concernant les mesures brutes du coût de la main-d'œuvre à l'usine indiquent que c'est un élément important de la baisse des profits bruts.

Les autres composantes concernant les matières et les frais généraux de fabrication progressent, en gros, à un rythme proche de celui de l'inflation générale. Le tableau 5.21 présente trois séries d'indices.

Tableau 5.21

Composantes des coûts des matières et des frais généraux des usines
(hausse annuelle en pourcentage)

	1976-1977 %	1977-1978 %	1978-1979 %	1979-1980 %	1980-1981 %
Conditionnement	2,5	1,3	7,0	12,7	11,2
Énergie électrique (Atl.)	27,7	26,7	18,4	4,4	5,7
Produits manufacturés	7,9	9,2	14,4	13,4	10,1

Source: PSC nº 62-011

Étant donné la part relativement faible de ces éléments dans les coûts de production, leur augmentation non interrompue ne peut correspondre qu'à un ou deux points dans la hausse totale des coûts. Les patrons des entreprises parviennent difficilement à réduire notablement ces coûts, à l'exception des frais énergétiques, à l'égard desquels les possibilités de conservation sont encore insuffisamment exploitées. Bien qu'une grosse partie des répercussions de l'élévation des frais d'électricité semble avoir été absorbée avant la période de ralentissement des affaires de 1980, une nouvelle poussée de hausses apparaît imminente. L'autre grande composante des frais généraux est le personnel d'encadrement et d'entretien, auquel les commentaires relatifs aux salaires de la main-d'œuvre manufacturière peuvent s'appliquer en grande partie.

En résumé, depuis 1978, les bénéfices bruts ont brusquement chuté dans tous les secteurs, parce que le prix du poisson sur le marché n'a pas réussi à suivre le rythme de l'inflation générale (tableau 5.12). Bien que la réaction des coûts de production ait accusé un retard, en 1981, le coût unitaire semble avoir enregistré une hausse quasi nulle, tandis que les prix du marché s'amélioraient légèrement en moyenne (tableau 5.15). Ce raffermissement des prix est loin d'avoir touché toutes les catégories, celles des filets de flet, de saumon et de hareng, par exemple, ne l'ont pas été, et les usines qui traitent ces produits, ont subi des pertes sévères en 1981. Le principal facteur de maîtrise des coûts a été la matière première, dont le prix moyen à quai n'a pas notablement augmenté en 1981 (tableau 5.17). Les autres facteurs, notamment celui de la main-d'œuvre de production, ont continué leur progression de sorte que la stabilisation apparente du coût unitaire de production est sans doute l'effet, non

seulement des prix de la matière première, mais aussi d'une meilleure maîtrise des coûts et d'une plus grande efficacité de l'industrie. Cette tendance positive semble se maintenir en 1982.

Volume débité

Si le coût unitaire de production s'accroît plus rapidement que la moyenne des prix unitaires du marché, la marge bénéficiaire des produits à l'unité baisse alors que les frais administratifs, les amortissements et une partie du coût de l'intérêt restent plus ou moins les mêmes. L'entreprise peut réagir en augmentant le volume débité pour compenser sa perte de bénéfice sur chaque unité produite. Cette réaction est assujettie aux disponibilités de la pêche, ce qui explique en partie l'âpre concurrence entre producteurs en ce qui concerne l'approvisionnement, notamment lorsque la marge bénéficiaire diminue et que le coût de l'intérêt sur les nouveaux investissements est élevé. Il se peut que cette «obsession du volume» comme on l'appelle, soit une réaction rationnelle au niveau du producteur, pris isolément, mais quand elle s'étend à toute l'industrie, elle engendre un apport excédentaire de produits de mauvaise qualité, qui a pour effet de comprimer encore la marge d'exploitation.

Le tableau 5.22 montre la hausse des quantités débarquées pour la période allant de 1977 à 1981. Simultanément, le taux d'augmentation du volume total débité était en baisse du fait de la compression des marges bénéficiaires. La production du hareng a subi une baisse spectaculaire. Celle des mollusques et des crustacés a manifesté de l'inconstance, par suite surtout d'une augmentation rapide de la pêche côtière du calmar en 1979 suivie d'une baisse des prises. (Chose surprenante, les biologistes rangent le calmar dans la catégorie des mollusques et des crustacés.)

Le volume des prix du poisson de fond devrait continuer de progresser, jusqu'en 1987 environ, mais moins vite qu'au cours de la période 1977-1981. On ne s'attend pas à voir s'accroître de façon soutenue les arrivages d'autres espèces, tant que les pêcheries de calmar et de maquereau ne seront pas mieux mises en valeur qu'aujourd'hui. Il s'ensuit qu'exception faite de la morue du nord essentiellement, les usines ne pourront pas compter sur une hausse des arrivages et du volume débité pour compenser l'affaiblissement des marges de profit à l'unité.

Tableau 5.22

Augmentation du débit
(variation du volume en pourcentage)

	1977-1978 %	1978-1979 %	1979-1980 %	1980-1981 (est.) %
Arrivages de poisson de fond	18,8	14,9	5,3	4,2
Arrivages pélagiques	9,2	− 16,2	− 7,8	− 7,9
Arrivages de mollusques et de crustacés	13,6	19,6	− 36,0	7,7
Total des arrivages	15,0	7,4	− 6,6	2,2

Source: Revue statistique annuelle (MPO); estimation préliminaire pour 1981

Frais de vente, frais généraux et administratifs (FVGA)

Les frais de vente, frais généraux et administratifs se sont maintenus à un niveau assez constant du pourcentage des ventes entre 1977 et 1981, mais une certaine tendance à la hausse se manifeste depuis deux ans. Il est intéressant de constater que les FVGA varient très peu, que ce soit dans le temps ou entre les régions. On trouvera au tableau 5.23 les valeurs moyennes pour différents types d'usines.

Il est évident que la maîtrise des FVGA influe sur la rentabilité, mais la corrélation n'est pas tellement étroite. Il ne semble pas y avoir non plus de différence notable entre les usines des 5 grands groupes et celles qui sont indépendantes à cet égard, si ce n'est que ce dernier groupe a mieux réussi à maîtriser les FVGA depuis 1978. La

comparaison entre ces deux catégories d'usines ne fait pas apparaître clairement les économies de frais administratifs et de vente que devrait permettre une gestion collective centralisée. D'autre part, il faut reconnaître que les «5 Grands»* ont investi d'importants capitaux depuis 1977 pour développer la commercialisation et les produits, et l'amortissement de ces dépenses en sera retardé. Il y a une différence importante entre les usines exploitées à l'année et à la saison, bien qu'elle se soit progressivement réduite avec le temps. Les raisons de cette convergence ne sont pas claires.

Tableau 5.23

Frais de vente, frais généraux et administratifs
(en pourcentage de ventes)

	1977 %	1978 %	1979 %	1980 %	1981 %
Moyenne de l'échantillon	9,3	8,5	8,8	9,7	9,9
Usines non rentables	8,8	10,6	9,1	10,7	10,2
Usines rentables	9,4	8,3	8,8	8,6	8,1
«Les 5 grands»	9,2	8,0	8,6	9,7	10,1
Usines indépendantes	9,7	9,8	9,4	9,7	9,4
Production à l'année	7,1	7,4	8,1	8,7	9,0
Production strictement saisonnière	13,5	13,3	11,7	12,2	11,5
Ventes inférieures à 5 millions $	10,3	10,5	10,5	11,1	10,9
Ventes de 10 à 20 milliors $	8,0	8,2	8,6	9,2	9,2

Source: Woods Gordon

Enfin, il y a une différence constante de deux points du pourcentage des ventes entre les usines dont les ventes en 1981 étaient inférieures à 5 millions de dollars et celles dont les ventes se situaient entre 10 et 20 millions de dollars. Une telle économie d'échelle est jugée normale du fait de la structure des FVGA, dont une portion variable correspond à peu près à 6 % des commissions sur les ventes et dont une autre portion, celle des frais d'administration et de bureau, n'augmente pas dans les mêmes proportions que le volume des ventes.

La stabilité des FVGA implique que les chances de réduction significative de ce coût sont minimes, comme moyen de redressement financier, bien qu'il puisse être éventuellement réduit d'environ un point du pourcentage des ventes. D'après les ventes réalisées en 1981 par les usines sondées, cette réduction économiserait 10 millions de dollars. D'autre part, des efforts plus soutenus de commercialisation, de promotion et de gestion sont nécessaires dans l'industrie et il en résultera, tout au moins à court terme, une remontée relative des FVGA.

Part pour capital

La comptabilisation des FVGA, des ventes nettes et du coût des ventes présente souvent des différences considérables entre entreprises. Cela brouille jusqu'à un certain point l'interprétation de la marge bénéficiaire et des FVGA. Une mesure moins ambiguë des résultats d'exploitation est la «part pour capital», définie comme étant la marge bénéficiaire plus les autres revenus moins les FVGA. Elle constitue le revenu utilisable pour l'intérêt, l'amortissement, les impôts et le bénéfice des actionnaires.

Chez les «5 grands», la baisse de la part pour capital entre 1978 et 1981 (de 11,7 % à 2,2 %) a été particulièrement désastreuse, vu les investissements d'équipement et l'augmentation des emprunts à court terme de ces entreprises.

*Les cinq plus grandes entreprises de transformation du poisson de la côte est, sont: National Sea Products, Fishery Products, The Lake Group, H.B. Nickerson & Sons et Connors Bros.

Tableau 5.24

Part pour capital
(en pourcentage des ventes)

	1977 %	1978 %	1979 %	1980 %	1981 %
Moyenne de l'échantillon	9,6	11,3	8,2	2,4	3,2
Usines non rentables	2,8	0,0	(0,5)	(1,3)	1,6
Usines rentables	10,4	12,7	10,6	6,4	10,6
«Les 5 grands»	9,7	11,7	8,6	1,5	2,2
Usines indépendantes	9,2	10,6	7,3	4,3	5,1

Source: Woods Gordon

En 1978, la part de l'intérêt et de l'amortissement était de 4,9 % des ventes, pour les usines appartenant aux «5 grands», ce qui leur laissait un bénéfice avant impôt de 6,8 %. En 1981, la part pour capital était tombée à 2,2 % des ventes, tandis que celle de l'intérêt et de l'amortissement avait gonflé jusqu'à 12,2 %, engendrant une perte de bénéfice avant impôt égale à 10 % des ventes (63,6 millions de dollars). Chez les «indépendants», la part pour capital n'a pas baissé autant (elle est passée de 10,6 % en 1978 à 5,1 % en 1981), alors que la part de l'intérêt et de l'amortissement a augmenté bien moins manifestement (passant de 3,4 % à 6,9 % des ventes) au cours du même intervalle. Pour 1981, la perte de bénéfice avant impôt du groupe des indépendants s'est maintenue dans des limites tolérables, soit 1,8 % (ou 5,4 millions de dollars).

Pour l'échantillon total, l'intérêt de la dette à court terme est passé de 0,9 % des ventes en 1978 à 5,4 % en 1981. La hausse de l'intérêt de la dette à long terme est moins importante, puisqu'elle est passée de 1,3 % en 1978 à 3,2 % en 1981. L'amortissement n'a augmenté que d'un point, passant de 2,2 % à 3,2 % des ventes entre 1978 et 1981. Même la part moyenne pour capital, obtenue en 1978 par l'échantillon (11,3 %), n'aurait pas suffi à éponger les frais d'intérêt et d'amortissement dûs en 1981 (10,5 %), mais elle laisse quand même un bénéfice acceptable sur les investissements en fonds propres. Il est fort improbable que les marges bénéficiaires moyennes de l'industrie soient jamais suffisantes pour résorber des taux d'intérêt et d'amortissement s'élevant à 10 ou 11 % des ventes. Une portion importante des frais d'intérêt correspond à la dette «inerte», c'est-à-dire aux emprunts effectués pour couvrir les pertes d'exploitation. Comme on l'a déjà constaté, le niveau relativement élevé de l'intérêt à long terme et de l'amortissement provient des nombreux investissements nouveaux effectués depuis 1977 dans les usines saisonnières. Celles-ci restent dramatiquement sous-exploitées (voir chapitre 11).

Frais d'intérêt

Entre 1978 et 1981, le total des frais d'intérêt payés par les entreprises sondées s'est accru de 57,9 millions de dollars, dont 68 % ont servi à payer l'intérêt des emprunts à court terme et 32 % à couvrir l'intérêt de la dette à long terme (tableau 5.26). La croissance des frais d'intérêt entre 1978 et 1981 est décomposée au tableau 5.26 en 4 éléments correspondant à: 1) la croissance normale des affaires; 2) les emprunts «en sus» de ceux que requiert l'accroissement des affaires; 3) les taux d'intérêt plus élevés correspondant aux emprunts «normaux»; et 4) l'effet conjugué de l'application d'un taux plus élevé à l'emprunt «en sus».

Le tableau 5.25 indique les taux d'intérêt pratiqués généralement dans l'économie et les taux moyens apparents qui touchent les entreprises de l'échantillon. (Ces derniers se calculent à peu près comme étant le rapport entre les frais d'intérêt réels exposés en cours d'exercice et le niveau des emprunts bancaires en début et en fin d'exercice. Ce rapport ne correspond pas exactement à la moyenne annuelle du solde en banque

des emprunts à court terme, et le taux d'intérêt à court terme dérivé qu'indique le tableau ne constitue pas la véritable moyenne pondérée.)

Tableau 5.25

Taux d'intérêt moyens
(en pourcentage)

	1978 %	1979 %	1980 %	1981 %
Taux préférentiel des banques[1]	9,7	12,9	14,3	19,3
Intérêt sur dette à long terme[2]	9,3	10,2	12,5	15,2
Moyenne de l'échantillon (court terme)	8,6	11,2	11,0	19,8
Moyenne de l'échantillon (long terme)	8,8	9,3	9,4	11,3

Sources: [1]*Revue de la Banque du Canada* [2]Obligations du gouv. canadien sur 10 ans. Ces taux ne constituent qu'une indication de la tendance et ne sont pas une source de capital pour l'industrie.

Tableau 5.26

Composantes de la croissance des frais d'intérêt
1978-1981

	Croissance des affaires	Emprunt en sus	Hausse du taux	Effet conjugué	Augmentation totale
Intérêt à court terme (M $)	4,2$	10,9$	11,7$	12,8$	39,6$
(% d'augmentation)	11 %	28 %	30 %	32 %	100 %
Intérêt à long terme (M $)	9,7$	2,7$	5,1$	0,8$	18,3$
(% d'augmentation)	53 %	15 %	28 %	4 %	100 %

Étant donné le principe du calcul utilisé pour les chiffres du tableau 5.26, on peut conclure qu'une grande partie de la croissance des frais d'intérêt à court terme est due à: 1) l'accroissement exceptionnel des emprunts (c'est-à-dire supérieur à l'accroissement qu'engendrerait normalement l'élargissement de l'activité); 2) la hausse de plus de 10 % des taux d'intérêt à court terme; et 3) leur effet conjugué. Si l'on partage le terme commun en portions égales entre «l'effet des emprunts» et «l'effet des taux», on constate que 44 % de la hausse des frais d'intérêt entre 1978 et 1981 provient d'une augmentation plus forte que «la normale» du solde des emprunts bancaires et 46 % de la hausse des taux. Chacun de ces effets a contribué à augmenter le coût de l'intérêt de 17,5 millions de dollars.

La situation est différente en ce qui concerne l'intérêt à long terme, puisque plus de la moitié de la croissance associée à l'augmentation normale du montant de la dette à long terme est nécessaire pour financer les immobilisations. La définition de «la normale» se base sur le rapport de la dette à long terme aux immobilisations nettes, qui, à 72 %, peut être jugé encore excessivement élevé. Néanmoins ce rapport est monté à 83 % en 1981, faisant surgir l'apport des «emprunts en sus» dans la hausse des frais d'intérêt à long terme. La hausse de ces frais (2,7 millions de dollars) associée à cette composante reste néanmoins très faible comparée à l'intérêt à court terme et aux autres facteurs du coût global.

La cause de l'augmentation rapide du solde des emprunts à court terme a été l'absence de gains de 1979 à 1981, période au cours de laquelle les entreprises de l'échantillon ont enregistré une perte nette de 65 millions de dollars. Nombre d'entreprises ont subi des pertes de liquidités (compte tenu de l'amortissement) au cours de cette période et ont donc dû emprunter pour faire face à leurs frais d'exploitation et pour rembourser la portion exigible du capital de la dette à long terme.

Dans l'intervalle, de nombreuses entreprises manquaient des bénéfices non distribués qui leur auraient permis de financer le capital de roulement utilisé pour les stocks et les comptes débiteurs, et elles ont donc été contraintes d'utiliser leur ligne de crédit bancaire jusqu'à l'extrême limite. Normalement cette limite se situe à 60 % environ des stocks et des comptes débiteurs, mais dans certains cas récents la tolérance a été jusqu'à atteindre 80 %. En combinant l'effet du stockage des produits et l'attente du paiements après une expédition, on atteint un délai de 100 jours en moyenne, que l'industrie doit financer, entre le moment de la production et les rentrées de fonds dues aux ventes.

Le recours au crédit bancaire pour couvrir les pertes de liquidités aggrave la situation d'une société financièrement affaiblie en alourdissant les frais d'intérêt et en lui occasionnant souvent de nouvelles pertes. Lorsqu'une entreprise est lourdement endettée, elle a peu de chances d'opérer un redressement si elle ne procède pas à une hausse considérable de ses prix ou à la restructuration de sa dette. Cette situation vient de ce que la structure des coûts d'exploitation de l'industrie est déterminée, au niveau brut, par le prix concurrentiel, ou négocié, du poisson et de la main-d'œuvre. Ce prix tend à atteindre des niveaux qui permettent normalement à l'entreprise moyenne de produire une marge bénéficiaire brute suffisante pour payer des frais d'intérêt moyens. Lorsque les taux d'intérêt grimpent en termes réels, comme ils l'ont fait depuis 1978, il faut que les marges augmentent à un moment donné pour refléter l'évolution fondamentale des coûts, mais cette hausse ne sera ordinairement pas suffisante pour contrebalancer les frais qu'entraînent l'accumulation excessive de la dette inerte.

Capacité de traitement

La structure des coûts fixes à moyen et long terme de l'industrie de transformation est déterminée essentiellement par la quantité et l'âge du capital fixe par rapport au volume de la production, ou ce qui est équivalent, au plan d'utilisation de l'actif. Beaucoup, dans l'industrie de transformation et au gouvernement, croient que l'industrie est en situation de surcapacité substantielle et que cet excédent saigne à blanc ses ressources financières. Dans la mesure où le coût financier de la capacité est représenté par l'intérêt à long terme et par l'amortissement en fonction du volume d'affaires, cet effet peut être quantifié.

Tableau 5.27

Intérêt à long terme et amortissement
(en pourcentage des ventes arrondi)

	1977	1978	1979	1980	1981	Hausse 1978-81 (pts %)
Moyenne de l'échantillon	3	3	4	5	6	3
Entreprises rentables	3	3	3	4	3	0
Entreprises non rentables	5	4	4	6	6	2
«Les 5 grands»	4	4	4	6	6	2
Entreprises indépendantes	3	3	3	4	4	1
Entreprises strictement saisonnières	4	3	3	5	6	3
Entreprises à l'année	4	4	5	5	6	2
Région 1	2	3	4	4	8	5
Région 2	5	5	5	7	8	3
Région 3-4	4	5	5	6	5	0
Région 5-6	2	1	2	2	3	2
Région 12-13	4	3	4	6	7	4

Source: Woods Gordon

Il ne fait aucun doute que les frais fixes d'amortissement et d'intérêt à long terme ont contribué à la baisse de rentabilité dans le secteur de la transformation, notam-

ment entre 1979 et 1981. D'autre part, ce facteur n'a pas produit de différence remarquable entre les entreprises rentables et les entreprises non rentables pour une année quelconque, si ce n'est en 1981. Entre 1978 et 1981, les bénéfices avant impôt (en pourcentage des ventes) des entreprises sondées sont passés de 7 % à –8 %, soit une baisse de 15 points. De cette perte, trois points provenaient directement de la hausse relative de l'intérêt et de l'amortissement des immobilisations. Comme, de toute façon, de nouveaux investissements importants étaient nécessaires pour faire face à la reconstitution des stocks après l'extension de l'aire de compétence des pêches à 200 milles, et compte tenu de la forte hausse du loyer de l'argent, il était inévitable que le coût financier des immobilisations enregistre une certaine remontée par rapport aux ventes.

Le comportement du coût de l'intérêt et de l'amortissement du capital fixe est des plus significatifs, la hausse la plus forte ayant été enregistrée sur la côte nord-est et est de Terre-Neuve (régions 1 et 2) ainsi que dans l'ouest de la Nouvelle-Écosse et dans la baie de Fundy (région 12-13). Tout le monde sait que c'est dans ces régions que les plus gros investissements ont été faits depuis la déclaration d'extension de la zone économique en 1977. Dans l'est de Terre-Neuve, la hausse a eu lieu en prévision du repeuplement du stock de morue du nord et de la mise en valeur de la pêche côtière des espèces dites sous-exploitées — le calmar, le capelan et le maquereau. De ces trois espèces, seul le capelan rogué s'est révélé être une source de gains régulière.

La pêche côtière dans les régions 1 et 2 a été jugée mauvaise en 1980 et 1981, la première année, en raison d'une grève dans ce secteur, et la deuxième, par suite de prises de morue exceptionnellement faibles. Il faut donc s'attendre à ce que les coûts fixes, en proportion des ventes, soient nettement plus élevés, autant en raison de la stagnation des prix du marché que de la maigreur inattendue des volumes de production. D'un autre côté, si les prises avaient été plus grosses, les prix auraient pu être encore plus faibles. En tout état de cause, la valeur des ventes des entreprises sondées dans la région 2 a été en fait de 4,6 % inférieure en 1981 au chiffre de 1979.

Dans le nord-est de Terre-Neuve et le Labrador (région 1), la baisse des bénéfices avant impôt a été de 14 points entre 1978 et 1981. Sur ce total, la hausse de l'intérêt à long terme et de l'amortissement a pris une part de 5 points, et l'affaiblissement des marges bénéficiaires brutes a pris 7 points. Dans la région 2, malgré les ventes décevantes de 1981, trois points seulement rendent compte de l'augmentation des dépenses fixes d'intérêt à long terme et d'amortissement sur une chute totale de 14 points des bénéfices avant impôt. Dans l'ouest de la Nouvelle-Écosse et la baie de Fundy (région 12-13), autre région où les investissements ont été considérables, ces charges ont représenté 4 points sur un effondrement des bénéfices avant impôt de 16 points entre 1978 et 1981. Dans les régions sud et ouest de Terre-Neuve (région 3-4), les bénéfices avant impôt ont reculé de 17 points, bien que l'intérêt à long terme et l'amortissement n'aient pas augmenté notablement. De même, au Québec (région 5-6), ces coûts n'entrent que très peu en ligne de compte, tant en termes relatifs qu'en termes absolus, dans la dégradation des résultats.

La part relative de l'intérêt à long terme et de l'amortissement dans le coût total diminuera au cours des cinq prochaines années dans plusieurs régions. Pour ce qui est des nouveaux éléments d'actif maintenant en place, l'inflation allégera le fardeau relatif de l'augmentation annuelle de la valeur comptable de l'amortissement et des paiements d'intérêt à taux fixes. Dans l'est de Terre-Neuve, comme dans d'autres régions, l'accroissement du volume des prises de morue et des espèces sous-exploitées (sous réserve que celles-ci peuvent être traitées de façon suivie dans les usines existantes) permettra de réduire le rapport entre les coûts fixes et les ventes pour les investissements effectués depuis 1978.

Par ailleurs, au Québec, au Cap Breton et dans le sud de Terre-Neuve, une grande partie du capital social a besoin d'être remplacée. Les marges bénéficiaires devront être nettement relevées pour pouvoir soutenir l'investissement. Le problème est particulièrement aigu chez les exploitants de la flotte de chalutiers vieillissante dans le sud de Terre-Neuve et dans les ports d'entrée du Golfe. Il préoccupe également beaucoup le Québec.

Depuis de nombreuses années, la question de la surcapacité (ou de la sous-exploitation) des usines de transformation a été étudiée à bien des reprises. La faible exploitation moyenne de nombreuses installations, comparée à une exploitation annuelle normale, est un vrai record. Une étude de la capacité de traitement, à Terre-Neuve, menée en 1967 par le professeur S.S. Mensinkai, et dont les données s'arrêtaient en 1963, a estimé à 37 % le taux d'exploitation des usines de congélation, pour une année normale de 250 journées de huit heures*. Une estimation faite en 1974 a indiqué une exploitation de la capacité physique de 27 % seulement dans la région de l'Atlantique**. Le problème n'est manifestement pas d'origine récente.

La signification de ces chiffres est limitée parce que la capacité réelle dépend à la fois des espèces traitées et du nombre d'équipes au travail par mois. La capacité physique peut être doublée en faisant travailler deux équipes par jour, mais cette solution n'est pas toujours réalisable, notamment pour une question de disponibilité de la main-d'œuvre. Le grand défaut des mesures annuelles d'exploitation de la capacité est qu'elles négligent l'aspect saisonnier des arrivages. Le produit débarqué étant hautement périssable, la capacité de traitement du poisson doit être calculée en fonction des arrivages maximums de la semaine, ou même de la journée, et non en fonction de moyennes calculées sur des périodes plus longues. L'étude de M. Mensinkai sur la situation à Terre-Neuve au début des années 1960 se terminait ainsi: «(. . .) la capacité de l'industrie de la province est excessive par rapport à l'exploitation réelle. Il apparaît clairement maintenant qu'une partie importante de la capacité non utilisée est due à la nature même de l'industrie.»

Le facteur principalement responsable de la sous-exploitation de la capacité de traitement est le caractère saisonnier des arrivages de la pêche côtière. Ceux-ci grossissent brutalement en juin, juillet et août dans la plupart des régions. Par exemple, en juillet 1980, 41 000 tonnes de poisson de fond ont été débarquées sur la côte est de Terre-Neuve. Pendant six autres mois, soit de janvier à avril, plus novembre et décembre, le total des débarquements de poisson de fond a été de 46 000 tonnes, soit moins de 20 % de la moyenne des prises records de juillet. Les arrivages de calmar et de maquereau sont généralement encore plus groupés.

Selon une étude récente*** de la capacité de traitement par rapport aux besoins actuels et prévus, la capacité de congélation du poisson de fond a été estimée, pour la côte est de Terre-Neuve, à 15 500 t de produits par mois en comptant 26 jours de travail et une seule équipe. En juillet 1980, la production de poisson de fond congelé a été de 10 700 t (70 % de la capacité) et l'étude prévoyait pour 1985 des débarquements de plus de 18 000 t de produits en juillet. Théoriquement, les installations existantes devraient pouvoir traiter ce volume en faisant travailler deux équipes, à condition que la livraison du poisson soit très régulière.

---

* S.S. Mensinkai, *Plant Location and Plant Size in the Fish Processing Industry of Newfoundland*, Ottawa, 1969.

** J.M. Fras, *Overcapacity in the Fish Processing Industry in the Maritime Provinces: An Analysis*, Fisheries and Marine Service, Ottawa, août 1974.

*** Rapport du groupe de travail du MPO-MEÉR sur la capacité de traitement du poisson dans l'Atlantique Canadien (DFO/DREE Working Group on Processing Capacity in Atlantic Canada, Ottawa, 1982).

Mais pour l'instant, il serait irréaliste de croire que les usines de congélation sont en mesure de faire face à une récolte groupée de cette envergure, étant donné les variations des arrivages, d'un jour à l'autre et d'un endroit à un autre. On ne peut compter, dans bien des régions, sur l'uniformité d'approvisionnement en matière première de la pêche côtière d'été. Pour pouvoir le faire, il faudrait que les méthodes actuelles de distribution et de manutention soient très sensiblement améliorées. Si la croissance des arrivages records n'est pas freinée, il est peu probable que la capacité actuelle de congélation des entreprises de la côte est de Terre-Neuve puisse absorber tous les arrivages futurs de morue d'été. Le salage constitue un débouché stabilisateur essentiel pour les courtes périodes de pointe, mais les perspectives de débouchés pour le volume de poisson traité de cette façon paraissent limitées (chapitre 6). L'un des problèmes les plus embarrassants pour l'industrie est celui de savoir comment faire face à l'augmentation prévue de la récolte côtière de morue du nord. Des mesures sont proposées aux chapitres 11 et 12 pour tenter d'apporter des solutions à ce problème.

Le dilemme dans lequel sont plongés les exploitants des usines situées sur la côte est de Terre-Neuve, dans certaines parties du Golfe et même dans l'ouest de la Nouvelle-Écosse, est celui de devoir assurer une capacité de traitement importante en période de pointe et d'avoir un débit insuffisant le reste du temps pour alimenter financièrement une grosse usine de congélation. Aujourd'hui, la construction d'une usine de ce type coûterait 7 à 10 millions de dollars. Et pourtant, sans cette capacité, il sera impossible de faire face à l'augmentation des arrivages de morue du nord côtière ou de disposer, à terre, des moyens d'améliorer la pêche du calmar, du maquereau et du capelan.

Le niveau anormalement élevé de l'intérêt à long terme et de l'amortissement dans les régions 1 et 2 (tableau 5.30) montre quel fardeau financier pèse sur les usines à court de matière première. En fin de compte, la manière la plus efficace de surmonter cet excédent de capacité de congélation et les coûts qu'il entraîne consiste à rendre l'industrie moins tributaire des saisons et à répartir son approvisionnement en poisson de fond sur l'année entière. On trouvera au chapitre 11 des propositions allant dans ce sens.

Il ne s'ensuit pas que les usines très saisonnières ne peuvent pas être viables. En fait, le tableau 5.27 montre que le coût fixe de l'intérêt à long terme et de l'amortissement de ces usines n'est pas plus élevé, par rapport aux ventes, que dans le cas des usines exploitées à l'année, l'insuffisance du débit annuel est contrebalancée par des investissements de capitaux moins élevés. Il ne faut pas oublier que pour beaucoup d'usines exploitées à l'année, la flotte de chalutiers est une composante importante de l'intérêt et de l'amortissement. Le coût financier d'un excédent (saisonnier) de capacité peut être tout à fait acceptable si le capital investi qui s'y rattache est suffisamment modeste. Le problème se pose surtout pour les très gros investissements faits depuis 1978 pour la construction de nouvelles usines saisonnières dont le débit devait être, selon les prévisions, infiniment supérieur à celui qu'elles obtiennent jusqu'à présent. La hausse des taux d'intérêt n'a fait qu'aggraver le problème.

Il en résulte un grand nombre de manutentions supplémentaires du poisson et généralement une dégradation de la productivité plus importante qu'à la grande usine de congélation. A cet égard, l'accroissement du nombre de petites usines de ce genre contribue à réduire les marges bénéficiaires d'exploitation de l'industrie.

La surcapacité caractérise depuis bien des années l'industrie du traitement du poisson. L'une des causes principales est, bien sûr, le caractère saisonnier de la pêche. Mais les études que nous avons déjà citées — celles de Mensinkai, de Fras et du MEÉR-MPO — concluent, toutes les trois, que la politique d'aide financière du gou-

vernement a largement contribué, elle aussi, à faire persister ce phénomène. Voici ce que dit à ce propos, le professeur Mensinkai:

> Même si l'intention du gouvernement, en fournissant des prêts et d'autres formes d'aide, était de stimuler la croissance de l'industrie des pêches et d'offrir de nouvelles possibilités d'emploi aux Terre-Neuviens, une révision de la politique actuelle d'aide financière s'impose. (. . .) Le gouvernement devrait en outre repenser sa politique de location, à un prix nominal, des installations auxiliaires. (p. 36 de l'anglais) (. . .) La création de nouvelles installations de traitement ne semble guère justifiée.

Ces remarques s'appliquent à la situation du début des années soixante. Dans le rapport du MEÉR-MPO, on lit ceci:

> Quand on cherche à expliquer un tel accroissement de la capacité de traitement du poisson, on trouve deux causes principales: les moyens pris par les gouvernements fédéral et provinciaux pour stimuler les investissements dans cette industrie et l'optimisme qu'y suscitèrent les pouvoirs publics provinciaux à la suite de l'extension de la zone de pêche en 1977. Depuis l'adoption, en 1969, de la Loi sur les subventions au développement régional, le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du MEÉR, a aidé 260 entreprises à mettre sur pied de nouvelles installations ou à agrandir celles qu'elles avaient déjà. L'aide financière accordée depuis 1969 dépasse 46 millions de dollars, sur une dotation en capital pouvant atteindre, au total, 157 millions. Outre la loi de 1969, des programmes fédéraux comme ARDA et Canada au travail ont contribué à accroître la capacité de traitement du poisson. De plus, la plupart des gouvernements provinciaux ont, eux aussi, des programmes d'aide à la création d'usines de traitement. Tous ces subsides et ces stimulants gouvernementaux ont entraîné des investissements excédant le niveau normal.

Notons, en passant, qu'il est extrêmement difficile de réduire la capacité de production d'une usine de traitement parce que celle-ci constitue toujours le principal gagne-pain des habitants de la région où elle s'est implantée. De fait, la fermeture d'une usine de transformation du poisson prend inévitablement un caractère politique, les collectivités concernées exerçant des pressions sur les autorités fédérales et provinciales pour qu'elles la maintiennent en exploitation par une aide financière quelconque. La fréquence avec laquelle les gouvernements ont cédé à ces pressions est une des causes de la surcapacité de production.

Les causes de succès et d'échec

L'analyse des tendances et des résultats généraux que nous venons de faire ne nous donne pas une vue d'ensemble des innombrables facteurs interdépendants qui concourrent au succès ou à l'échec financier d'une usine ou d'une entreprise. En fait, il n'est pas possible de ramener à un petit nombre les conditions de rentabilité de l'industrie de la pêche. Aucune des explications proposées jusqu'à présent pour les succès et les échecs qui s'y produisent n'a pu rendre compte de tous les cas. Rien d'étonnant à cela, car les entreprises appartiennent à une espèce douée d'une grande souplesse: elles s'adaptent aux conditions changeantes ou disparaissent, mais beaucoup d'entre elles réussissent à survivre grâce à une combinaison de caractéristiques qui les rendent particulièrement bien adaptées à leur milieu.

La situation de l'industrie de la pêche présente en outre une particularité. Les pouvoirs publics sont prompts à y empêcher les faillites lorsqu'ils prévoient que celles-ci vont créer beaucoup de chômeurs ou compromettre gravement les débouchés des pêcheurs. En conséquence, un certain nombre d'entreprises en très mauvaise posture financière ont réussi à survivre alors que, dans d'autres secteurs de l'activité économique, elles auraient fait faillite. Ainsi les résultats financiers de l'industrie sont inférieurs à ce qu'ils devraient être, mais il est difficile de déterminer quantitativement dans quelle mesure.

La situation financière des petites entreprises a toujours été moins assurée que celle des grandes parce que, employant moins d'ouvriers, elles ont moins d'importance sur le plan social. Il leur a donc fallu se montrer plus prudentes (moins de dettes et capital propre plus élevé); aussi ont-elles mieux résisté au rétrécissement des marges bénéficiaires et à la hausse des taux d'intérêt (celles qui n'y sont pas parvenues n'étaient plus-là, à quelques exceptions près, pour participer à l'enquête du Groupe d'étude). C'est pourquoi la performance des sociétés indépendantes qui figurent dans l'échantillon est souvent meilleure, pour 1980 et 1981, que celle des «5 grands», en dépit des avantages dont ceux-ci sont censés jouir.

L'analyse à laquelle nous allons procéder indique tout au plus des tendances générales. On ne peut en tirer aucune conclusion pour une usine en particulier. En outre, l'échantillon, trop restreint, ne permet pas l'étude simultanée de plus de deux ou trois facteurs. Par exemple, on ne peut rien déduire à propos des usines de traitement du poisson de fond du Golfe qui sont indépendantes, dont la production est fortement saisonnière et dont les ventes sont inférieures à 4 millions de dollars. On ne peut, en général, établir de comparaison qu'avec un ou deux facteurs à la fois. Il faudrait poursuivre l'étude du rendement en fonction des caractéristiques combinées et procéder à des analyses factorielles en bonne et due forme à mesure que les données grossissent.

Le passé n'est pas nécessairement un guide sûr pour l'avenir, gardons-nous de l'oublier. Le contexte économique des pêches canadiennes est en perpétuelle évolution. Des entreprises qui étaient bien adaptées à la situation par le passé peuvent ne plus l'être dans l'avenir. Des changements touchant les politiques et l'accès aux ressources halieutiques peuvent aussi avoir des répercussions graves sur les usines ou les régions. Tout ces éléments doivent entrer en ligne de compte dans l'interprétation des résultats que nous allons donner.

Les usines de l'échantillon de Woods Gordon ont été réparties, sur la base de leur rendement global de 1977 à 1981, en quatre groupes: 1) très rentables, 2) modérément rentables, 3) baisse marquée de rentabilité, 4) non rentables. (Six d'entre elles n'ont pu être classées, mais leur omission n'affecte en rien la conclusion.) Même si nous ne nous sommes pas servis d'un critère financier spécifique pour classer les usines dans ces quatre catégories, la répartition s'est faite presque sans hésitation. Nous avons pris comme base la stabilité, le niveau de bénéfice net et la marge bénéficiaire durant la période concernée. Le nombre des années où des profits sont réalisés et des pertes enregistrées donne une idée de la nature des catégories (tableau 5.28).

Tableau 5.28

Rentabilité des usines par catégories
(nombre d'usines)

	1977		1978		1979		1980		1981	
	B*	P*	B	P	B	P	B	P	B	P
Très rentables	20	1	21	0	22	0	21	2	21	0
Modérément rentables	20	3	24	0	23	2	22	3	4	21
Baisse marquée de rentabilité	18	2	20	1	17	4	3	19	0	22
Non rentables	9	6	8	10	3	18	1	21	0	23
Totaux	67	12	73	11	65	24	47	45	25	66

* B désigne les usines qui ont réalisé des bénéfices, P, celles qui ont subi des pertes.

Source: Woods Gordon

Pour l'ensemble de la période, le groupe des usines très rentables a connu trois années de pertes sur un total de 108, et celui des usines non rentables, 78, sur un

total de 99. Pour plusieurs de ces dernières, on se demande comment elles ont pu continuer de tourner. Bon nombre d'usines modérément rentables ont cessé de l'être en 1981, à cause, surtout, de la hausse des frais d'intérêt à court terme. Les pertes totales de ce groupe, en 1981, ont néanmoins été peu élevées: 2,4 millions de dollars pour des ventes de 345 millions.

Le groupe des 22 usines dont la rentabilité a baissé de façon marquée représente la moitié du problème financier que connaît l'industrie de la pêche. Alors qu'elles réalisaient, en 1978, des profits de 10 millions de dollars sur des ventes de 155 millions, elles se retrouvent, en 1981 avec des pertes de 30,5 millions sur des ventes de 219 millions de dollars.

L'autre moitié du problème, sans doute plus difficile à résoudre, est constituée par les 23 usines qui présentent des faiblesses financières chroniques. Déjà en 1978, elles perdaient, ensemble, 1,1 million de dollars sur des ventes de 142 millions, tandis que les autres entreprises connaissaient leur année la plus prospère en dix ans. En 1981, elles ont perdu 30 millions de dollars sur des ventes de 222 millions. En additionnant ces pertes à celles de la catégorie précédente, nous obtenons, pour 1981, un total de 60 millions de dollars, les deux catégories représentant 47 % de l'ensemble des ventes de l'échantillon. Leur importance économique et sociale pour l'industrie de la pêche est énorme.

Avant d'examiner les caractéristiques des quatre catégories, voyons les principales mesures de rendement que nous obtenons pour plusieurs d'entre elles en 1978 et 1981. Le tableau 5.29 indique, en pourcentage des ventes, la marge bénéficiaire brute, les frais d'intérêt et le bénéfice avant impôt pour les usines de l'échantillon, selon la région, les espèces traitées, le volume des ventes, la période de production, l'appartenance à un groupe, et selon les quatre catégories de rentabilité déterminées ci-dessus.

Le tableau 5.29 nous en apprend beaucoup tant sur la structure de l'industrie que sur les causes de son déclin financier. Les usines dont la situation financière est la plus mauvaise se trouve à Terre-Neuve — dans le nord-est de l'île (région 1) et sur la côte sud (région 3) — et dans l'est de la Nouvelle-Écosse (régions 9-10-11). Ces usines ont vu leur marge bénéficiaire se rétrécir davantage que la moyenne et leurs frais d'intérêt augmenter considérablement, à cause surtout des emprunts à court terme.

La gamme des produits constitue une caractéristique qui différencie fortement les entreprises entre elles. Le déclin de celles qui se spécialisent dans le hareng et le poisson de fond congelé a été plus marqué, comme on s'y attendait.

Le volume des ventes ne semble pas avoir une grande incidence sur le bénéfice avant impôt. Les charges d'intérêt plus élevées et les marges bénéficiaires légèrement inférieures des plus grandes usines sont compensées par des frais de vente, des frais généraux et administratifs relativement moins importants. L'augmentation de leurs frais d'intérêt est, dans une large mesure, récente et résulte de la vague d'investissements après 1977. Ces frais devraient connaître une certaine modération dans l'avenir.

Les mesures de rendement relatives à la période de production suivent de près celles du volume des ventes.

On note une différence marquée entre les usines des cinq groupes et celles qui sont indépendantes. En 1978, le rendement des «5 grands» était égal ou légèrement supérieur à celui des indépendants, mais, en 1981, il avait dérapé considérablement à cause d'un rétrécissement plus prononcé de la marge bénéficiaire et d'une augmentation plus grande des frais d'intérêt. Le facteur le plus important du rétrécissement de la marge des «5 grands» tient probablement aux espèces traitées. Ceux-ci traitent en

effet plus de poisson de fond congelé et moins de poisson salé que les entreprises indépendantes de l'échantillon. La différence des charges d'intérêt est attribuable tant aux investissements plus élevés des «5 grands» après 1978 qu'au financement, par des emprunts à court terme, de leurs pertes croissantes en 1980 et 1981.

Tableau 5.29

Rendement et caractéristiques des usines
(pourcentage, arrondi, des ventes)

	Marge bénéficiaire brute		Intérêt		Bénéfice avant impôt	
Caractéristique	1978	1981	1978	1981	1978	1981
	%	%	%	%	%	%
1. **Échantillon total**	19	12	2	8	7	(7)
2. **Région**						
1 T.-N., N.-E.	16	9	2	9	1	(13)
2 T.-N., S.-E.	20	14	3	5	6	(7)
3-4 T.-N., S. et O.	18	11	3	10	3	(14)
5-6 Québec	15	10	1	4	4	(5)
7 N.-B., côte E.	18	14	2	6	8	(1)
8 I.-P.-É.	15	10	2	4	4	(5)
9-10-11 N.-É., E.	18	11	3	12	8	(12)
12-13 N.-É., O. et Fundy	23	14	2	6	12	(4)
3. **Produit principal**						
Poisson de fond congelé	20	12	3	8	5	(9)
Poisson salé	15	13	0	3	5	1
Espèces diverses	18	11	2	9	8	(7)
Hareng	40	7	5	10	16	(20)
Autres espèces	20	15	2	4	8	(1)
4. **Volume des ventes (1981)**						
Inférieur à 4 millions $	24	13	2	4	9	(6)
Entre 4 et 8 millions $	21	13	2	6	6	(7)
Entre 8 et 14 millions $	18	11	2	8	7	(7)
Supérieur à 14 millions $	18	12	2	8	7	(7)
5. **Période de production**						
12 mois	20	13	2	8	8	(7)
6 à 12 mois	17	10	2	6	5	(7)
Moins de 6 mois	23	11	2	4	9	(7)
6. **Appartenance à un groupe**						
«5 grands»	19	11	3	9	7	(10)
Indépendants	19	13	2	5	6	(2)
7. **Quatre catégories**						
Très rentables	21	16	1	4	13	5
Modérément rentables	20	14	2	7	9	(3)
Baisse marquée de rentabilité	22	11	3	12	8	(15)
Non rentables	12	6	2	9	(1)	(15)

Source: Woods Gordon

Le rendement relatif des quatre catégories d'usines confirme leur classement et met en évidence les difficultés financières des deux derniers groupes qui ont enregistré, en 1981, des pertes avant impôt égales à 15 % de leurs ventes.

Le tableau 5.30 présente les données de l'échantillon sous un angle différent: il classe les usines des quatre catégories selon leurs caractéristiques. Naturellement, les carac-

téristiques qui présentent la plus étroite corrélation avec des bénéfices avant impôt élevés ou faibles (par ex., gamme des produits, région) sont également représentatives des entreprises les plus et les moins rentables. Néanmoins, on retrouve des usines rentables et d'autres non rentables dans chacun des groupes dont les caractéristiques figurent au tableau 5.30. Cela confirme ce que nous disions plus haut, à savoir qu'il n'existe pas de formule déterminée susceptible d'assurer le succès d'une entreprise ou de la préserver de l'échec.

Les usines de la côte est de Terre-Neuve ont tendance à se regrouper aux deux extrémités; 55 % d'entre elles se trouvent dans les deux catégories inférieures. Huit des dix entreprises sondées de la côte sud connaissent une baisse marquée de rentabilité ou souffrent de non-rentabilité chronique. Près des deux tiers des usines du Golfe appartiennent aux catégories rentables mais il ne faut pas oublier que certaines d'entre elles compensent une faible marge bénéficiaire par l'amortissement du capital fixe. Dans certains cas, la rentabilité future pourrait donc diminuer. Deux seulement des 21 usines de l'ouest de la Nouvelle-Écosse et de la baie de Fundy tombent dans la catégorie des non rentables chroniques, ce qui représente le plus faible pourcentage pour les cinq régions.

On trouve très peu d'entreprises spécialisées dans la production de poisson de fond congelé qui soient très rentables (8 % de l'échantillon). Sur les 40 de ce type, 25 ne sont pas rentables du tout ou connaissent une baisse marquée de rentabilité.

L'inverse est vrai pour les producteurs de poisson salé, du moins pour la période 1977-1981. Cette situation peut être le résultat, d'une part, de l'élimination des entreprises les plus faibles entraînée par le quasi-effondrement de l'industrie à la fin des années soixante, et d'autre part, du retrait presque complet, en 1977, des flottilles espagnole et portugaise qui pêchaient la morue dans les eaux canadiennes, retrait qui a renforcé la demande et les prix du poisson salé. De plus, la production de poisson salé n'exigeant que peu de capitaux, les entreprises n'ont guère été touchées par la hausse des taux d'intérêt.

Les entreprises de l'échantillon spécialisées dans le traitement du hareng sont trop peu nombreuses pour qu'on puisse tirer des conclusions générales. Celles qui sont très rentables occupent probablement un segment du marché spécial; les autres sont exposées à une baisse marquée de rentabilité en raison des variations des prix et des approvisionnements.

Les entreprises classées dans «autres espèces» traitent, pour la plupart, des mollusques et des crustacés. Leur rendement, on pouvait s'y attendre, est au-dessus de la moyenne, bien qu'il ne soit pas aussi bon que celui des producteurs de poisson salé.

Les usines rangées dans «espèces diverses» sont celles dont aucune espèce en particulier ne constitue 75 % des ventes. Elles se répartissent également entre les quatre catégories de rendement, à cause, probablement, de la nature de leurs productions secondaires, les entreprises les plus rentables, par exemple, traitant du poisson salé, des mollusques et des crustacés.

La corrélation du volume des ventes avec le rendement d'ensemble, nous l'avons déjà noté, ne semble pas particulièrement significative. Rares sont les grandes entreprises (celles dont les ventes dépassent 14 millions $ en 1981) qui se trouvent dans les catégories extrêmes. Les plus importantes parmi les usines intermédiaires (8-14 millions $ de ventes) sont relativement prospères, bien que sept d'entre elles fassent partie de la catégorie des non rentables. Les seize entreprises ayant des ventes supérieures à 8 millions de dollars, dont la rentabilité est nulle ou en baisse marquée, constituent un problème très grave parce qu'elles sont toutes une pierre d'angle de l'économie de leur région.

Tableau 5.30

Caractéristiques des catégories d'usines
(nombre d'usines)

Caractéristique	Nombre total d'usines	Très rentables	Modérément rentables	Baisse marquée	Non rentables
1. **Région**					
T.-N., est (1 + 2)	27	9	3	5	10
Côte sud (3)	10	0	2	3	5
Golfe (4 à 9)	26	9	8	4	5
N.-É., est (10 + 11)	9	0	4	4	1
N.-É., ouest - Fundy (12 + 13)	21	5	8	6	2
Total	93	23	25	22	23
2. **Gamme des produits**					
Poisson de fond congelé	40	3	12	11	14
Poisson salé	11	7	2	1	1
Espèces diverses	20	6	4	5	5
Hareng	5	2	0	2	1
Autres espèces	17	5	7	3	2
Total	93	23	25	22	23
3. **Volume de ventes (1981)**					
Inférieur à 4 millions $	31	11	4	9	7
Entre 4 et 8 millions $	25	4	8	7	6
Entre 8 et 14 millions $	21	7	6	1	7
Supérieur à 14 millions $	16	1	7	5	3
Total	93	23	25	22	23
4. **Période de production**					
12 mois	31	4	15	7	5
6 à 12 mois	40	14	8	8	10
Moins de 6 mois	22	5	2	7	8
Total	93	23	25	22	23
5. **Appartenance à un groupe**					
«5 grands»	51	0	20	13	18
Indépendants	42	23	5	9	5
Total	93	23	25	22	23
6. **Provenance du poisson de fond**[1]					
Haute mer	16	0	6	6	4
Littoral	24	3	6	5	10
Total	40	3	12	11	14
7. **Cote de qualité**[2]					
Supérieure à 3	22	6	6	3	7
2 - 3	47	9	15	14	9
1 - 2	11	2	3	2	4
Inférieure à 1	3	1	0	0	2
Total	83	18	24	19	22

1. Comprend seulement les entreprises dont plus de 75 % de la production était constituée, en 1981, de poisson de fond congelé.

2. Les inspecteurs locaux du MPO ont attribué à la plupart des usines de la côte atlantique une cote subjective de qualité — de 0 à 4 — pour l'ensemble de leurs opérations (matière première, produit fini, installations de traitement, attitude de la direction, etc.). Quatre-vingt-trois des entreprises de l'échantillon de Woods Gordon ont été évaluées de cette manière.

Il est difficile d'établir une corrélation entre la période de production et le rendement moyen. Toutefois, il semble significatif que plus de 60 % des usines qui produisent à l'année se rangent dans les deux catégories rentables, tandis que 30 % seulement de celles qui fonctionnent pendant six mois ou moins s'y retrouvent. La gamme des produits peut être la cause sous-jacente ici. Par exemple, les entreprises qui produisent du poisson salé peuvent fonctionner toute l'année, tandis qu'un certain nombre de celles qui traitent du poisson de fond, sur la côte est de Terre-Neuve et dans le Golfe, sont contraintes d'avoir une exploitation saisonnière. Celle-ci d'ailleurs, n'entraîne pas, en soi, un faible rendement financier.

Lorsqu'on sépare les usines rattachées aux «5 grands» de celles qui sont indépendantes, on constate des différences de rentabilité marquées, en accord avec les données du tableau 5.29. La forte proportion d'usines non rentables appartenant au groupe des «5 grands» épuise, évidemment, les ressources de ces grandes sociétés et sape leur moral. Très peu d'entreprises indépendantes survivent à une situation déficitaire chronique. La majeure partie du fardeau social de l'industrie, comme on l'appelle, prend naissance dans le groupe des usines non rentables qui sont passées, peu à peu, dans l'orbite du secteur considéré autrefois comme le secteur fort de l'industrie, c'est-à-dire celui des grandes entreprises intégrées. De toute évidence, même s'il a été fort, ce secteur ne peut plus aujourd'hui absorber sans aide les pertes continuelles des entreprises chroniquement malades qui en font partie.

Il ne semble pas y avoir de différences systématiques entre les producteurs de poisson de fond congelé qui sont alimentés par la pêche en haute mer (chalutiers) et ceux qui s'approvisionnent auprès des pêcheurs du littoral. Les premiers sont moins nombreux dans la catégorie des usines non rentables.

Il ne faut pas oublier le caractère subjectif des cotes de qualité, lorsqu'on évalue l'importance de ce dernier élément du tableau 5.30. Les 69 usines qui ont reçu la note 2 ou une note supérieure, comprennent un nombre à peu près égal d'entreprises rentables et non rentables. Les notes inférieures sont plus fréquentes dans la catégorie des non rentables.

Tout ce qu'on peut conclure d'un échantillon aussi restreint, c'est que si une qualité jugée supérieure ne garantit pas la rentabilité de l'entreprise, une qualité très médiocre prédispose à l'échec financier. Les inspecteurs de Pêches et Océans ont remarqué qu'une qualité élevée est d'ordinaire concomitante d'une gestion de niveau supérieur. Ainsi la corrélation entre la qualité et le rendement financier peut être attribuable à une meilleure gestion d'ensemble plutôt qu'aux avantages qui favoriseraient la qualité, en soi, sur le marché actuel. On prévoit, néanmoins, que la réussite financière des producteurs dépendra de plus en plus, à l'avenir, de la qualité de leur matière première et de leur produit fini (voir chapitres 6, 14 et 16).

Fixer des objectifs de rentabilisation

Les moyens à prendre pour redonner à l'industrie de la pêche sa bonne santé financière sont complexes. Nombre d'entre eux seront étudiés dans les chapitres suivants. Tout, ou presque, dépendra des décisions individuelles et de l'ingéniosité des entrepreneurs, des patrons, des ouvriers et des pêcheurs. Les chances de succès peuvent être plus grandes si l'on fixe des objectifs réalistes. Le Groupe d'étude peut en proposer, mais seulement pour l'industrie de la pêche en général. Chaque entreprise devra fixer les siens propres, en tenant compte du but d'ensemble. Certaines auront déjà dépassé les objectifs généraux, tandis que d'autres ne pourront pas tous les atteindre en raison de la nature de leurs affaires. Par exemple, le capital nécessaire peut être plus ou moins considérable et occasionner à l'entreprise des frais d'intérêt et d'amortissement qui s'écartent des normes moyennes.

Indicateurs de rendement

L'objet de la présente section est d'établir un ensemble d'indicateurs financiers cibles qui définissent les principaux postes des résultats et du bilan consolidés de l'industrie.

Seraient considérées comme raisonnablement rentables les entreprises qui atteignent les valeurs cibles de ces indicateurs. L'écart qui sépare les résultats de 1981 de la cible donne une certaine idée du redressement qu'il faudra opérer au cours des prochaines années. Celui-ci, pour être complet, demandera beaucoup de temps.

Voici les indicateurs en question:

1. *Rendement des immobilisations* (RI): les ventes (V) divisées par les immobilisations nettes (IN);
2. *Rapport du capital propre aux immobilisations* (RCPI): le capital propre (CP) divisé par les immobilisations nettes (IN);
3. *Rapport de la dette au capital propre* (RDCP): la dette à long terme (DLT) divisée par le capital propre;
4. *Ratio des emprunts* (RE): les emprunts bancaires à court terme (EB) divisés par les stocks et les créances (S & C);
5. *Coefficient de liquidité* (CL): l'actif réalisable (AR) divisé par le passif exigible (PE);
6. *Produits du capital propre* (PCP): le bénéfice après impôt (BAI) divisé par le capital propre.

Après avoir donné des valeurs aux taux moyens de l'intérêt à court terme, de l'intérêt à long terme, de l'impôt sur les sociétés et de l'amortissement, et une valeur cible aux frais de vente, frais généraux et administratifs (exprimée en pourcentage des ventes), il est possible de calculer mathématiquement et en sens inverse la marge bénéficiaire exigée (exprimée en pourcentage des ventes), à partir du PCP qu'on désire. La marge bénéficiaire que doit atteindre l'industrie peut donc être établie en fonction du PCP qu'elle vise.

La structure financière de l'industrie — le bilan — est déterminée dans une large mesure par les rapports 1 à 5 indiqués ci-dessus, et ceux-ci constituent en outre la base du calcul des frais d'amortissement et d'intérêt dans l'état des résultats. Les hypothèses et les équations à la base de ce modèle simple sont exposées dans un autre document de travail du Groupe d'étude, portant sur l'industrie de transformation.

Le tableau 5.31 indique les valeurs réelles, pour 1978 et 1981, des six rapports et certaines autres données nécessaires au calcul. A désigne le rapport des frais d'amortissement (FA) aux immobilisations nettes; rapport qui croît à mesure que les immobilisations vieillissent. Dans l'industrie du traitement du poisson, le point d'équilibre de ce rapport est environ 0,10. JS désigne le nombre moyen de jours pendant lesquels un produit est stocké et PMR, la période moyenne de recouvrement des créances. Ces données sont nécessaires pour mettre en rapport les créances et les stocks moyens avec les ventes. Les chiffres indiqués dans le tableau 5.33 pour JS et PMR ont été calculés à partir de bilans de fin d'exercice et peuvent ne pas refléter exactement la moyenne pondérée annuelle. Par exemple, plusieurs usines approvisionnées par des chalutiers avaient, en 1981, des stocks de fin d'exercice inhabituellement élevés.

De 1978 à 1981, presque tous les rapports ont connu une détérioration, même dans le groupe des entreprises très rentables. Le fléchissement du rendement des immobilisations (RI) s'explique par les nouveaux investissements qu'a entraînés l'extension de la zone canadienne de pêche et par le fait que les ventes n'ont pas augmenté autant qu'on l'escomptait. Ce rapport croîtra automatiquement à mesure que l'ensemble des immobilisations prendra de l'âge. À cet égard, les usines approvisionnées par chalutiers devraient tout de même arriver, en moyenne, à un chiffre supérieur au 3,4 obtenu en 1978.

Le rapport du capital propre aux immobilisations (RCPI) est une des données de rendement les moins satisfaisantes de l'industrie. La plupart des groupes d'usines ont subi des pertes qui ont réduit de façon importante un capital propre déjà insuffisant en 1977 et 1978. Il faudrait fixer 1,0 comme valeur cible minimale du RCPI pour que le capital propre soit au moins égal aux immobilisations nettes. Nous aurions là une valeur minimale convenable, étant donné la nature cyclique de l'industrie. En 1979, le rapport moyen du capital propre aux immobilisations nettes, pour toutes les entreprises canadiennes de produits alimentaires, était de 1,38.

Tableau 5.31

Indicateurs financiers:
1978 et 1981

	Échant. total		Très rent.		Modér. rent.		Baisse marquée		Non rent.		Usines chalut.		Usines litto.	
	1978	1981	1978	1981	1978	1981	1978	1981	1978	1981	1978	1981	1978	1981
1. RI = V/IN	4,9	3,3	7,4	4,3	5,0	3,3	4,1	2,9	4,5	3,3	3,4	2,4	6,0	4,0
2. RCPI = CP/IN	0,63	0,10	1,47	1,00	0,69	0,28	0,48	nég.	0,42	nég.	0,51	0,18	0,72	0,03
3. RDCP = DLT/CP	1,23	8,75	0,24	0,51	1,00	2,91	2,21	nég.	1,72	nég.	1,6	5,86	0,96	30,0
4. RE = EB/(S+CD)	0,50	1,13	0,19	0,35	0,44	1,08	0,74	1,81	0,49	0,93	0,43	1,05	0,54	1,17
5. CL = AR/PE	1,18	0,75	1,69	1,71	1,15	0,75	1,16	0,65	1,15	0,67	1,26	0,77	1,15	0,73
6. PCP = BAI/CP	,34	nég.	0,42	0,17	0,36	nég.	0,58	nég.	nég.	nég.	0,30	nég.	0,35	nég.
7. FVGA	0,09	0,10	0,09	0,08	0,07	0,08	0,10	0,14	0,09	0,10	0,07	0,10	0,10	0,10
8. A = FA/IN	0,11	0,09	0,13	0,11	0,10	0,10	0,12	0,09	0,09	0,08	0,10	0,07	0,12	0,11
9. t = taux d'imposition	0,34	nég.	0,35	0,29	0,36	nég.	0,26	nég.	nég.	nég.	0,35	nég.	0,34	nég.
10. JS	72	64	64	48	77	67	79	63	69	67	76	88	63	51
11. PMR	40	39	39	31	36	40	53	37	46	42	35	44	40	36

Source: Woods Gordon

Le rapport de la dette à long terme au capital propre (RDCP) reflète l'affaiblissement des bases financières de l'industrie au moment où l'expansion des entreprises était financée par des emprunts à long terme. En 1981, ce rapport avait atteint des niveaux extravagants pour un grand nombre d'entreprises. Seules les usines très rentables étaient encore en bonne posture à cet égard. En moyenne, le RDCP devrait pouvoir atteindre la valeur de 0,80. En 1979, la moyenne pour l'industrie canadienne des aliments était de 0,22. La combinaison du rapport de la dette au capital propre de 0,80 avec le rapport du capital propre aux immobilisations de 1,00 implique un rapport de la dette à long terme aux immobilisations nettes de 0,80. Ce chiffre est légèrement supérieur à la moyenne de l'échantillon pour 1978 et légèrement inférieur à celle de 1981. Ce rapport devrait assurer un capital suffisant pour garantir les emprunts.

Le rapport des emprunts aux stocks et aux créances (RE) a fait un bond extraordinaire en raison des pertes d'exploitation qu'il a fallu absorber et des stocks qu'on a dû financer en étirant le crédit jusqu'à l'extrême limite. Il faut ramener ce rapport à ce qu'il était auparavant et probablement le réduire à 40 % des créances et des stocks moyens. Le crédit qu'accordent les banques ne dépasse normalement pas 60 % des stocks et des créances dites «comptes-clients», même si, dans certaines circonstances, elles sont allées bien au-delà de ce pourcentage. Certaines des créances des entreprises concernent de l'équipement ou des avances fournis aux pêcheurs, éléments qui n'entrent pas d'ordinaire dans l'actif que les banques considèrent comme une garan-

tie pour leurs prêts. Les entreprises de traitement du poisson doivent s'assurer une marge brute d'autofinancement qui réduise la nécessité des emprunts à court terme.

La valeur du coefficient de liquidité moyen de l'échantillon (CL) ne peut absolument pas être inférieure à 1,0 puisque, dans ce cas, l'entreprise n'aurait pas l'actif qu'il lui faut pour faire face à ses besoins en liquidités à court terme. Le fonds de roulement doit être reconstitué à mesure que les gains s'accumulent et que les emprunts bancaires sont ramenés à un niveau convenable. Le coefficient cible ne doit pas être inférieur à 1,3.

Le produit du capital propre (PCP) a été particulièrement élevé en 1978 puisqu'il a atteint 34 % pour l'ensemble de l'échantillon. Ce chiffre reflète la moyenne incroyablement basse, même en 1978, de la quantité de fonds propres détenus par l'industrie. Le produit de l'actif global, à 6,9 %, est jugé bon, mais sans être exceptionnel. Le produit moyen de l'industrie canadienne des aliments était de 5,9 % de 1970 à 1979.

Le facteur risque dans l'industrie de traitement du poisson

Pour fixer une valeur cible au produit du capital propre, il faut tenir compte des risques particulièrement grands que font courir à l'industrie de la transformation du poisson, la nature cyclique de son exploitation et la politique du gouvernement. Pour réaliser un gain suffisant, sur un certain nombre d'années, les investisseurs devront faire des bénéfices exceptionnels pendant les bonnes anées, de manière à compenser les périodes de déclin inévitables. Cette situation est le lot de toutes les industries d'exportation, en particulier de celles qui exploitent des ressources naturelles. Toutefois, à la différence des industries forestière et minière, par exemple, celle de la pêche n'a pas gagné autant, pendant les années fastes, qu'elle a perdu en période de marasme. Les années 1977-1981 n'ont pas fait exception.

Le produit moyen du capital propre devra sans doute dépasser d'au moins 4 % celui des placements sûrs (les obligations, par exemple) si l'industrie veut allécher les investisseurs. Pour fixer plus précisément la valeur de ce bénéfice supplémentaire, il faut voir, dans les résultats de plusieurs années, comment l'industrie réussit à attirer les nouveaux capitaux et à compenser les risques qu'elle présente.

On ne saurait trop souligner la nécessité, pour l'industrie de la pêche, de raffermir sa base de capital propre. Comparés à l'industrie des aliments dans son ensemble, les producteurs de poisson, d'un bout à l'autre du Canada, ont accumulé étonnamment peu de capital. Ce fait est d'autant plus surprenant que les risques d'exploitation de l'industrie de la pêche sont élevés.

La prudence doit être de règle lorsqu'il s'agit de financer les entreprises à risques, le niveau de la dette devant rester relativement peu élevé par rapport au capital propre. Cela ne veut pas dire que le gain des actionnaires doit être inférieur à celui des créanciers. Au contraire, il faut prévoir un bénéfice supplémentaire pour les actions ordinaires en raison des risques d'exploitation. Mais les actionnaires doivent être prêts à ne pas toucher de dividendes pendant les périodes de marasme, quitte à se reprendre quand les affaires se rétablissent. Les prêteurs, pour leur part, s'attendent à des versements réguliers d'intérêts, quelle que soit la situation financière des entreprises. Le défaut de paiement à l'échéance peut entraîner la faillite. Voilà pourquoi une industrie à rendement très variable, comme celle du traitement du poisson, devrait s'endetter le moins possible, afin de réduire au minimum les risques financiers.

Les chiffres du tableau 5.32 montrent la variabilité de certaines mesures du rendement significatives, pour l'industrie du traitement du poisson, à l'échelle du Canada. Une comparaison est faite, pour la période 1970-1979, entre l'industrie du poisson, celle de la viande et l'ensemble des industries alimentaires. La variabilité est mesurée

par le coefficient de variation, quantité dont se servent les statisticiens pour indiquer le rapport des fluctuations annuelles d'une variable à la valeur moyenne à long terme de cette dernière. Un coefficient élevé est synonyme de risques d'exploitation élevés.

Le tableau montre que si l'industrie de traitement du poisson a atteint des niveaux de rendement moyen semblables à ceux des industries alimentaires en général — à l'exception, notable, du produit de l'actif global — , la variabilité de son rendement est beaucoup plus grande que celle des deux autres (près de cinq fois plus, pour ce qui est, par exemple, du produit de l'actif par rapport aux industries alimentaires en général).

Tableau 5.32

Risques d'exploitation comparés des industries alimentaires

	Valeurs moyennes 1970-1979			Variabilité		
	Poisson	Viande	Tous produits	Poisson	Viande	Tous produits
Marge bénéficiaire brute (pourcentage des ventes)	17,5 %	10,5 %	17,8 %	14,8 %	7,5 %	4,6 %
Produit du capital propre	13,2	12,8	13,2	56,5	18,0	15,0
Produit de l'actif	4,4	5,9	5,9	58,3	14,8	12,8
Capital propre par rapport à l'actif	33,4	46,6	44,7	9,4	5,7	6,4

Source: Données tirées de PSC nº 61-207 et compilées pour le Groupe d'étude par The NewLantic Group.

Valeurs cibles

Le tableau 5.33 indique les valeurs cibles des six indicateurs clés définis plus haut et d'autres facteurs nécessaires au calcul des postes de l'état des résultats et du bilan. Nous ne prétendons pas que ces valeurs soient les seules convenables ou les meilleures. À la lumière des données du tableau 5.31, nous croyons qu'il est possible de les atteindre même si, pour certains rapports, il peut s'écouler quatre ou cinq ans avant d'y parvenir.

Une entreprise qui présenterait, en moyenne, les caractéristiques du tableau 5.33, jouirait d'une stabilité raisonnable. Sa marge de sécurité serait suffisante pour que son rendement ne souffre que modérément des périodes de marasme. Elle remplirait alors, on le notera, les conditions de viabilité économique établies dans la définition des objectifs du chapitre 7. Les caractéristiques que nous indiquons sont des moyennes, des variations pouvant survenir dans le temps et d'une entreprise à l'autre.

Nous donnons deux rapport cibles, l'un pour les usines approvisionnées par chalutiers, l'autre pour celles qui sont alimentées par la pêche littorale. Les besoins en capitaux des premières sont plus grands, ce qui entraîne des différences dans la structure de l'état des résultats et du bilan. Les valeurs cibles concernent principalement les entreprises qui traitent du poisson de fond frais et congelé. On peut adapter les méthodes de calcul à tout autre type de production si l' on dispose de données suffisantes sur la structure financière.

Tableau 5.33

Cibles financières

Rapport	Moyenne de l'échant.		Valeurs cibles	
	1978	1981	Usine chalut.	Usine litto.
1. Rendement des immobilisations (RI)	4,9	3,3	4,0	6,0
2. Capital propre/immobilisations (RCPI)	0,63	0,10	1,0	1,0
3. Dette/capital propre (RDCP)	1,23	8,75	0,8	0,8
4. Ratio des emprunts (RE)	0,50	1,13	0,40	0,40
5. Coefficient de liquidité (CL)	1,18	0,75	1,3	1,3
6. Produit du capital propre (PCP)	0,34	nég.	0,19*	0,19
7. FVGA (% des ventes)	0,09	0,10	0,08	0,09
8. Taux d'amortissement (A)	0,11	0,09	0,10	0,10
9. Taux d'imposition	0,34	nég.	0,34	0,34
10. Jours en stock (JS)	0,72	64	70	70
11. Période moyenne de recouv. (PMR)	40	39	35	35

* En prenant 15 % comme taux d'intérêt à court terme

À partir de ces valeurs cibles, on peut établir un état des résultats, une fois spécifié le taux moyen de l'intérêt à court et à long terme. Nous présentons deux scénarios possibles au tableau 5.34, l'un, basé sur un intérêt à court terme de 12 %, l'autre, sur un taux de 15 %. Pour les besoins du calcul, nous fixons les taux d'intérêt à long terme deux points au-dessous des taux à court terme et le produit du capital propre, quatre points au-dessus de l'intérêt à court terme, soit à 16 % et 19 % respectivement. Il faut considérer ces valeurs cibles du PCP comme un minimum acceptable.

Pour montrer comment nous obtenons les résultats du tableau 5.34, prenons comme exemple les frais d'intérêt à court terme. Par définition, ces frais sont égaux au taux d'intérêt multiplié par le solde moyen des emprunts bancaires. Ce dernier est fixé à 40 % des créances et des stocks moyens (tableau 5.33, ligne 4). Les créances et les stocks sont liés aux ventes annuelles par la période moyenne de recouvrement et le nombre moyen de jours de stockage des produits. En se fondant sur les cibles du tableau 5.33 (lignes 10 et 11), la valeur moyenne des stocks et les créances s'établiraient à près de 25 % des ventes annuelles. Il découle de cette série de rapports que les frais d'intérêt à court terme équivaudraient à 1,5 % des ventes annuelles.

En 1978, ils étaient de 0,9 % pour l'ensemble de l'échantillon. La différence correspond en gros à la hausse des taux d'intérêt depuis 1978.

L'état des résultats qui découlerait, pour l'ensemble de l'industrie, des cibles déterminées au tableau 5.33 est indiqué en pourcentage des ventes dans le tableau 5.34.

Les valeurs indiquées comme cibles nécessitent une marge bénéficiaire brute de 19,8 à 21,8 % pour les usines approvisionnées par chalutiers et de 17,3 à 18,7 % pour les entreprises alimentées par la pêche côtière, selon qu'on tient compte, dans les calculs, d'un taux d'intérêt de 12 ou de 15 %.

Cette différence dans les marges bénéficiaires a deux causes: 1) l'amortissement et l'intérêt à long terme entraînent des frais plus élevés (par rapport aux ventes) pour les usines approvisionnées par chalutiers; 2) les fonds propres de ces dernières doivent être plus considérables, par rapport aux ventes, pour leur permettre d'atteindre le rapport cible du capital propre aux immobilisations. Les usines approvisionnées par chalutiers ont un rapport des ventes aux immobilisations inférieur à celui de l'autre groupe (tableau 5.33, ligne 1). L'entreprise qui s'approvisionne en poisson auprès de pêcheurs indépendants, à un port de chalutiers ou non, verse aux pêcheurs,

dans le prix d'achat, une compensation pour le capital investi. Le producteur qui possède un ou plusieurs chalutiers s'épargne ces frais, mais doit s'assurer une marge bénéficiaire plus grande pour atteindre une quelconque valeur cible de produit du capital propre.

Tableau 5.34

État des résultats (valeurs cibles)
(pourcentage des ventes)

	Total réel de l'échantillon		Intérêt de 15 %		Intérêt de 12 %	
Poste	1978	1981	Usine chalut.	Usine litto.	Usine chalut	Usine litto
Ventes	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Coûts des ventes	80,9	88,0	78,2	81,3	80,2	82,7
Marge béné. brute	19,1	12,0	21,8	18,7	19,8	17,3
FVGA	8,5	9,9	8,0	9,0	8,0	9,0
Intérêt à court terme	0,9	4,8	1,5	1,5	1,2	1,2
Intérêt à long terme	1,3	2,8	2,6	1,7	2,0	1,3
Amortissement	2,2	2,8	2,5	1,7	2,5	1,7
Bénéfice avant impôt	6,9	(7,3)	7,2	4,8	6,1	4,1
Impôt (Recouvrement)	2,4	(1,2)	2,4	1,6	2,1	1,4
Bénéfice net (Pertes)	4,5	(6,1)	4,8	3,2	4,0	2,7
Produit du capital propre	33,6 %	nég.	19,0 %	19,0 %	16,0 %	16,0 %

La différence entre les résultats cibles et la moyenne réelle de l'échantillon en 1978 s'explique principalement par les charges d'intérêts plus élevées, même en prenant le taux d'intérêt de 12 %. Une hausse des taux d'intérêt modifie la structure de l'état des résultats de l'entreprise même la mieux gérée. Si les taux d'intérêt diminuent et qu'on abaisse la valeur cible du produit du capital propre, on pourra s'accommoder de marges bénéficiaires moindres.

Quel que soit le scénario, la marge bénéficiaire moyenne de l'industrie s'établirait à 17-19 %, les usines approvisionnées par chalutiers ayant, à cet égard, des besoins supérieurs à ceux des entreprises alimentées par la pêche cotière et tous les autres étant égaux. (Rappelons qu'il s'agit toujours de moyennes, les rapports de chaque producteur pouvant varier en plus ou en moins selon la structure de leurs capitaux et leurs autres frais généraux.) Ce sont là des marges moyennes minimums destinées, par hypothèse, à rendre l'industrie concurrentielle sur le marché des investissements privés et à la doter des ressources dont elle a besoin pour la promotion des ventes et les autres aspects du marketing. On atteindra ces marges cibles en associant l'augmentation du prix de vente unitaire moyen — ce qui peut se faire en traitant en plus grandes quantités des espèces qui rapportent davantage — à la réduction du coût unitaire (voir chapitre 16).

Pour atteindre les rapports cibles du bilan (capital propre aux immobilisations nettes, dette au capital propre, ratio des emprunts et cœfficient de liquidité), il faudra accroître de façon très substantielle les fonds propres, dont une partie du produit servirait à ramener les emprunts à court terme aux niveaux cibles.

La valeur cible pour le financement des stocks et des créances par emprunts bancaires établit le solde moyen des emprunts à environ 10 % des ventes annuelles. En 1981, cela aurait signifié, pour l'ensemble de l'échantillon, une somme de 100 millions de dollars alors que la moyenne du solde d'ouverture et de clôture a été en réa-

lité de 240 millions. Pour atteindre la cible en 1981, il aurait donc fallu réduire les emprunts consolidés de 140 millions de dollars. Si cette réduction avait été opérée, sans autres changements apportés à l'actif réalisable et au passif exigible, le cœfficient de liquidité aurait été, à la fin de 1981, proche de l'objectif de 1,3. Mais, dans les circonstances, cette réduction n'aurait pu se faire sans de nombreuses faillites ou sans convertir des emprunts à court terme en emprunts à long terme ou en fonds propres.

Il aurait fallu un montant supplémentaire de 280 millions de dollars à titre de fonds propres pour atteindre, en 1981, le rapport cible de la dette à long terme au capital propre (0,80); le capital net des entreprises de l'échantillon se serait alors chiffré à 305 millions. Dans ce cas, le capital propre aurait été à peu près égal aux immobilisations nettes, autre valeur cible. Mais l'industrie de la transformation du poisson est loin de pouvoir, à l'heure actuelle, attirer une telle quantité de capital actions. Elle n'y parviendra qu'avec le temps et après avoir fait la preuve de sa rentabilité.

Conclusions

1. La mauvaise situation financière que connaît, depuis 1978, l'industrie de la transformation du poisson sur la côte atlantique n'a épargné aucun secteur ni aucune région. Les plus touchées sont les entreprises spécialisées dans la production du poisson de fond congelé et le traitement du hareng et celles qui ont emprunté de grosses sommes d'argent pour financer leur expansion entre 1978 et 1980.

Causes de la crise

2. La diminution des profits (marge bénéficiaire brute) est la cause du déclin à près de 50 %; les frais d'intérêt et d'amortissement accrus en sont responsables à un peu plus de 40 %; l'augmentation des frais de ventes et des frais administratifs compte pour les 5 à 10 % qui restent.

3. De 1978 à 1980, les pertes étaient dues principalement au rétrécissement de la marge bénéficiaire brute, les prix du marché ayant plafonné tandis que la plupart des composantes des coûts continuaient d'augmenter. La situation semble avoir commencé à se renverser en 1981. On peut s'attendre à ce que les profits, après avoir atteint, en 1980, le plus bas niveau de leur cycle, continuent leur remontée. Toutefois, la tendance des prix courants du poisson de fond et du hareng traités n'indique pas une hausse soutenue. Pour assurer une croissance continue des profits, il faudra améliorer considérablement le rapport coût-efficacité et mieux utiliser la matière première en soignant davantage la qualité des produits.

4. De 1980 à 1981, le bénéfice avant impôt de l'ensemble des entreprises de l'échantillon a fait une nouvelle chute, du fait, surtout, d'une augmentation de 25 millions de dollars des charges d'intérêt à court terme. À peu près la moitié des entreprises de l'échantillon ont perdu de l'argent en 1980. En 1981, en dépit d'une marge bénéficiaire moyenne légèrement meilleure, près de 70 % des usines ont enregistré des pertes.

5. L'augmentation rapide des frais d'intérêt à court terme est attribuable aux emprunts bancaires indispensables pour financer les pertes croissantes et les stocks, ou l'insuffisance de la marge brute d'autofinancement des entreprises.

6. La situation économique de 1980-1981 a chargé de nombreuses entreprises (représentant peut-être 30 % des ventes de l'industrie) d'une dette à court terme tellement lourde que leur seul espoir de survie réside dans une restructuration financière.

7. Le taux de change du dollar canadien a été un facteur important des excellents résultats des exportations de poisson de l'Atlantique en 1978 et 1979, et de leur glissade ultérieure en 1980 et 1981. L'amélioration apparente de 1982 est large-

ment attribuable à la récente dévaluation de près de 6 % par rapport au dollar américain. Un renversement de cette tendance mettrait de nouveau l'industrie dans la mauvaise posture qu'elle a connue en 1980.

Adaptation à la crise

8. Le coût de la matière première s'est adapté au plafonnement du produit des ventes. L'autre grand élément du coût unitaire, la main-d'œuvre, ne s'est pas adapté au même degré. L'augmentation de la productivité ne semble pas avoir suivi celle des salaires, bien que ceux-ci aient tout juste suivi, depuis 1979, le rythme de l'inflation. Améliorer la productivité est un des grands défis que doivent relever les producteurs.

9. Les frais de vente, les frais généraux et administratifs (FVGA) s'élèvent à environ 10 % du total des ventes. Ces frais représentent un moins grand pourcentage des ventes dans les plus grosses entreprises. On ne peut guère espérer réduire les FVGA de plus de 1 ou 2 %. Ils pourraient même, à brève échéance, augmenter légèrement, vu la nécessité où se trouvent actuellement les entreprises d'intensifier leurs efforts de commercialisation et d'améliorer leurs systèmes de gestion.

10. Les frais d'amortissement et d'intérêt à long terme (5,7 % du total des ventes en 1981) diminueront au cours des prochaines années, à mesure que les nouveaux investissements faits depuis 1978 prendront de l'âge. Dans certaines régions, par exemple au Québec et dans les ports de chalutiers de la côte sud de Terre-Neuve, de nouveaux investissements seront nécessaires, entraînant, par conséquent, une certaine augmentation des charges d'amortissement et d'intérêt à long terme. Attirer les capitaux nécessaires pour le remplacement de l'actif est un grand défi pour l'industrie de la pêche.

Surcapacité de production

11. La surcapacité de production, ou la sous-utilisation du capital fixe, n'est pas un phénomène nouveau dans l'industrie du traitement du poisson. D'autres études en sont venues à la conclusion qu'une bonne partie de cette surcapacité était nécessaire pour traiter le poisson dans les périodes de grands arrivages. Les stimulants financiers du gouvernement ont également poussé les producteurs à construire des installations de traitement. Le coût de l'excédent de capacité est mesuré approximativement par le pourcentage du total des ventes que représentent l'intérêt à long terme et l'amortissement. Pour bien des usines saisonnières, ce coût n'est pas exorbitant (en 1978, par exemple, 3 % du total des ventes). Mais il devient excessif pour les nouveaux investissements faits, depuis 1978, dans des usines saisonnières et sous-exploitées. En 1981, les frais d'amortissement et de la dette à long terme représentaient 7,7 % du total des ventes pour des entreprises de la côte est de Terre-Neuve (régions 1 et 2). Pour être viables, celles-ci ont besoin d'un approvisionnement en poisson hors saison.

Causes de succès et d'échec

12. On peut répartir les entreprises de l'échantillon de Woods Gordon en quatre groupes à peu près égaux: 1) très rentables, 2) modérément rentables, 3) rentabilité en baisse marquée, 4) non rentables. Les deux dernières catégories regroupent chacune de 20 à 25 % des ventes totales de l'échantillon et comptent un bon nombre de grandes entreprises.

Les catégories d'usines se distinguent davantage par leur gamme de produits et leur appartenance à un groupe. Les entreprises spécialisées dans le poisson salé, les mollusques et les crustacés sont les plus rentables, celles qui produisent du poisson de fond congelé et, récemment, du hareng sont les moins prospères.

Les cinq grandes sociétés ont une part disproportionnée d'usines non rentables, en partie, parce que le poisson de fond congelé constitue le gros de leur production. Mais cette situation est aussi attribuable au fait que, entraînées par leur puissance

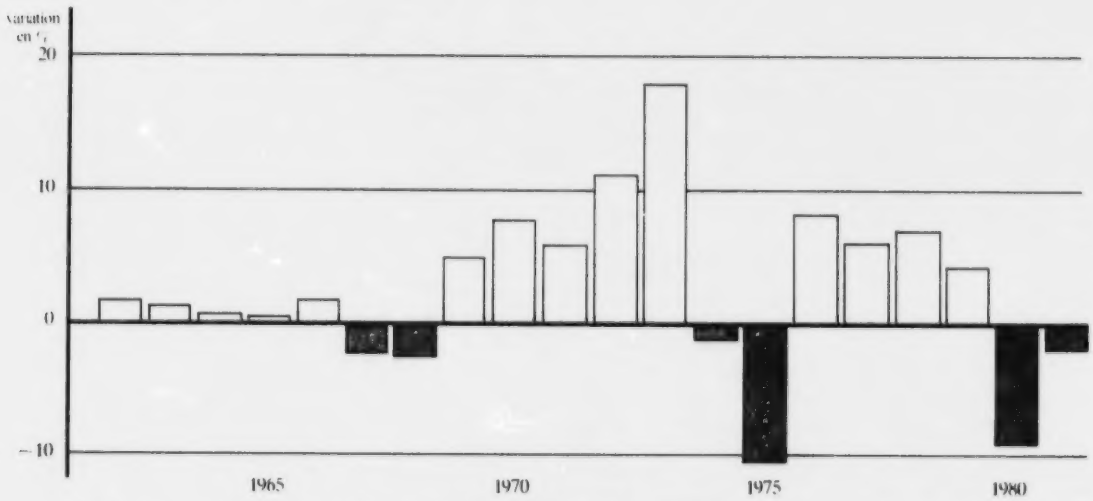
apparente, elles ont acheté ou continué d'exploiter des installations que des entreprises plus petites n'auraient probablement pu ni acquérir ni maintenir en exploitation.

Objectifs de rentabilisation

13. Il est possible de déterminer la valeur cible d'un petit nombre d'indicateurs financiers clés, qui, si elle était atteinte, assurerait stabilité et rentabilité à l'industrie de la pêche et la rendrait capable d'attirer des capitaux propres en quantité suffisante. On sait que cette industrie souffre depuis longtemps d'une carence chronique de capital et qu'elle a toujours eu trop recours aux emprunts pour se financer. Les risques financiers de l'industrie sont excessifs. À un taux d'intérêt (à court terme) de 15 % et en supposant, pour le produit du capital propre, une valeur cible de 19 %, il faudrait en moyenne, aux entreprises, une marge bénéficiaire brute de 19 %, légèrement plus élevée même, pour les usines approvisionnées par chalutiers. Des taux d'intérêt moins élevés (et une inflation moindre) nécessiteraient une marge bénéficiaire et un produit du capital propre moins importants. Des profits substantiellement plus élevés devraient être réalisés durant les bonnes années pour compenser les inévitables périodes de marasme.

La structure financière des entreprises est loin d'atteindre les objectifs proposés, mais, compte tenu du rendement de 1978, il devrait être possible d'y parvenir avec le temps. Pour pouvoir le faire en 1981, les entreprises sondées par Woods Gordon auraient dû collectivement réduire de 140 millions de dollars le solde moyen de leurs emprunts bancaires à court terme et réunir 280 millions de capitaux propres. Le grand défi financier que doit relever l'industrie de la pêche est d'amasser des fonds propres suffisants, ce qui nécessitera une rentabilité soutenue. Pour ce faire, elle doit cesser de cultiver cet «art de perdre de l'argent», auquel on a fait allusion au début du présent chapitre, pour appliquer avec plus de rigueur les méthodes modernes de gestion. Nous reviendrons sur ce point au chapitre 16.

Figure 5.1
Variations annuelles des prix réels du marché pour les produits canadiens de la pêche (déduction faite de l'inflation)



Source: Tableau 5.12 du rapport du Groupe d'étude, dressé à partir des données de Statistique Canada

Annexe A — Structure de l'échantillon de Woods Gordon

La répartition géographique des 99 usines de l'échantillon est indiquée ailleurs dans le texte. Ici, nous allons examiner brièvement dans quelle mesure l'échantillon est représentatif de l'industrie du traitement du poisson et voir comment les usines sondées se répartissent suivant un certain nombre de caractéristiques.

En 1979, les ventes des entreprises de l'échantillon représentaient 73 % de celles de l'industrie de la pêche de la côte est, d'après un relevé de Statistique Canada*. Leur actif constituait 78 % du total, mais leurs bénéfices avant impôt ne représentaient que 43 % de l'ensemble. En 1977, elles avaient 77 % des ventes et 82 % des bénéfices avant impôt. Plus prospères que la moyenne en 1977 et 1978, elles étaient devenues moins rentables que les autres en 1979. Statistique Canada n'a pu fournir de données plus récentes. La baisse de rentabilité des entreprises de l'échantillon par rapport à la moyenne générale s'explique sans doute par l'omission d'un grand nombre de conserveries et d'usines de traitement des mollusques et des crustacés. Celles-ci n'ont pas connu une baisse de rentabilité aussi marquée que celle des producteurs de poisson de fond. Il n'a pas été possible d'obtenir une distribution exacte des ventes et des profits par espèce traitée.

On peut juger de la valeur représentative de l'échantillon en le comparant aux données de Pêches et Océans Canada, relatives aux ventes de tous les produits de la pêche maritime, par province.

Comparaison des ventes par province
(chiffres de l'échantillon en pourcentage des totaux provinciaux)

	1977	1978	1979	1980
	%	%	%	%
Terre-Neuve	62.7	71.6	72.1	68.4
Québec	99,7	109,0	93,1	87,7
Nouveau-Brunswick	s.o.	36,0	33,7	s.o.
Île-du-Prince-Édouard	50.5	40.8	32.2	46.4
Nouvelle-Écosse	s.o.	64,3	86,9	s.o.
Total	65.9	67.0	71.6	81.2

Source: Revue statistique annuelle (MPO)

Le nombre des entreprises sondées a augmenté de 1977 à 1980 (les données réunies en 1981 le montreront). Le pourcentage anormalement élevé indiqué pour le Québec révèle une lacune des données statistiques de Pêches et Océans, le Ministère obtenant ses chiffres indirectement du gouvernement provincial. Le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard sont peu représentés dans l'échantillon parce que de nombreuses entreprises qui y produisent du hareng en conserve et y traitent du crabe ou du homard n'ont pas été sondées.

* PSC nº 61-207

On peut, enfin, répartir les entreprises sondées selon un certain nombre de caractéristiques. Voici cette répartition:

Caractéristique	Nombre d'usines
1. *Période de production*	
—À l'année (exploitée sur 12 mois)	31
—Intermédiaire (exploitée plus de 6 mois l'an)	43
—Strictement saisonnière (exploitée au plus 6 mois l'an)	25
2. *Provenance du poisson*	
—Haute mer (usines approvisionnées surtout par des navires de plus de 100 pieds)	17
—Littoral (toutes les autres usines)	82
3. *Espèces traitées*	
—Poisson de fond congelé (plus de 75 % de la production de 1981)	42
—Poisson salé (plus de 75 % de la production de 1981)	13
—Hareng (plus de 75 % de la production de 1981)	5
—Autres espèces (plus de 75 % de la production de 1981 constituée d'autres espèces que le poisson de fond ou le hareng)	18
—Espèces diverses (toute usine non rangée dans l'une des catégories ci-dessus)	21
4. *Volume des ventes* (en 1981)	
—A (inférieur à 1,5 million $)	11
—B (1,5 à 4 millions)	25
—C (4 à 8 millions)	25
—D (8 à 14 millions)	21
—E (14 à 25 millions)	10
—F (supérieur à 25 millions)	7
5. *Appartenance à un groupe*	
—«5 grands» (National Sea Products, Fishery Products, The Lake Group, H. B. Nickerson & Sons, Connors Bros.)	50
—«Indépendants» (toutes les autres usines de l'échantillon)	49

Annexe B — Définition des postes de l'état financier

I État des résultats:

Postes	Définition	Résultats de l'échantillon pour 1981 (en millions $)
1. *Ventes nettes*	Total des recettes brutes moins les frais de transport, les droits, la production rejetée, les remises, les réfactions, etc.	939,8 $
2. *Coût des ventes*	Coût de la matière première, de la main-d'œuvre, de l'emballage, des autres matières utilisées, frais généraux de l'usine (entretien, services publics, etc.) et changements dans les niveaux des stocks (au coût).	827,4 $
3. *Marge bénéficiaire brute*	Différence entre les ventes nettes et le coût des ventes. C'est la donnée la plus importante pour l'industrie puisqu'elle indique la valeur marchande du produit par rapport au coût direct de production. C'est dans cette marge bénéficiaire que le producteur puise pour payer les impôts et les bailleurs de fonds.	112,4 $
4. *Autre revenu*	Revenu que tirent les sociétés d'autres activités que la pêche, par exemple, intérêts de placements.	10,1 $
5. *Frais de vente, frais généraux et administratifs* (FVGA)	Frais de vente et de commercialisation (par ex., commissions, salaires), rémunération des cadres supérieurs du personnel du siège social et du personnel administratif, fournitures, etc.	92,8 $
6. *Part pour capital*	Le revenu net, après déduction du coût des ventes (poste 2), ainsi que des frais de vente et des frais généraux et administratifs (poste 5), est parfois appelé «part pour capital» (share for capital); c'est sur cette somme qu'on prend les intérêts, l'amortissement et les bénéfices des actionnaires.	29,7 $
7. *Intérêt*	Comprend l'intérêt sur les emprunts à rembourser dans un délai d'un an ou moins (crédit bancaire à court terme) et l'intérêt sur les emprunts à long terme ou les obligations servant, en général, à financer les immobilisations de longue durée.	À court terme: 45,3 $ À long terme: 26,6 $
8. *Amortissement*	Dépense hors caisse comptabilisée pour tenir compte de l'usure des valeurs immobilisées. On indique souvent comme amortissement annuel le prix d'achat d'un bien divisé par sa durée de vie utile prévue.	26,7 $
9. *Impôt sur les bénéfices*	L'impôt frappe tout bénéfice après déduction de l'amortissement. En 1978, l'impôt moyen sur les bénéfices industriels de 48 millions $ était de 33 %. Le taux dépend de diverses «déductions» possibles. Une valeur négative d'impôt (comme la somme mise entre parenthèses pour 1981) indique un remboursement d'impôt correspondant au total des pertes.	(7,9 $)
10. *Postes extraordinaires*	Il s'agit de gains ou de pertes qui ne se répètent pas, par exemple, un versement d'assurance, pour la perte d'un chalutier, versement dépassant la valeur comptable du navire.	4,2 $
11. *Bénéfice net*	Les «résultats financiers» étant la «part pour capital» (poste 6) moins les postes 7 à 9, plus tout gain ou moins toute perte extraordinaires. Un nombre entre parenthèses indique une perte nette.	(56,9 $)

II Bilan:

Poste	Définition	Résultats de l'échantillon pour 1981 (en millions $)
1. *Total de l'actif*	Valeur comptable de tous les éléments de l'actif d'une entreprise: stocks, créances, terrains, immeubles, actions, obligations, etc.	706,3 $
2. *Immobilisations nettes*	Le prix d'achat original, moins les amortissements cumulés, des terrains, des immeubles, de l'équipement, des navires, etc.	294,8 $
3. *Dette à long terme*	Dettes dont le délai de remboursement dépasse un an, contractées, en général, pour financer des immobilisations, lesquelles en constituent d'ordinaire la garantie.	243,9 $
4. *Emprunts bancaires*	Sommes empruntées à des banques à charte, pour une période inférieure à un an, dans le but de financer, en général, l'exploitation courante de l'entreprise, en particulier le coût des stocks et des créances, lesquels constituent d'ordinaire la garantie des emprunts.	276, $
5. *Fonds de roulement*	C'est l'actif réalisable moins le passif exigible. L'actif réalisable, ce sont les éléments d'actif qui peuvent être convertis en liquidités en moins d'un an (par ex., créances, stocks de produits finis). De même, le passif exigible comprend les dettes qui doivent être payés dans l'année (par ex., comptes fournisseurs, emprunts bancaires à court terme). Ainsi, le solde du fonds de roulement d'une entreprise indique dans quelle mesure celle-ci est capable de faire honneur à ses engagements à court terme. Ils se compose surtout des stocks et des créances, moins les emprunts bancaires et les comptes fournisseurs. Un nombre négatif, comme c'est le cas pour 1981, dénote une insolvabilité technique. On indique souvent l'état du fonds de roulement d'une entreprise sous la forme du rapport de son actif réalisable à son passif exigible (le «ratio de solvabilité à court terme» ou le «coefficient de liquidité», CL). Un coefficient de liquidité inférieur à 1 signifie que les dettes à court terme de l'entreprise dépassent son actif réalisable.	(106,1 $) CL = 0.74:1
6. *Actif net ou capital propre*	Valeur nette de la société pour ses propriétaires, obtenue en soustrayant le passif de l'actif; elle équilibre les deux colonnes du bilan. Cette valeur peut être négative et elle l'a été, de fait, dans le bilan dressé à la fin de 1981, par de nombreuses entreprises de pêche. Elle est déterminée, chaque année, par 1) les bénéfices (ou les pertes) nets auxquels s'ajoute 2) tout nouvel investissement des actionnaires et dont on soustrait 3) les dividendes versés ou les actions rachetées.	26,4 $

6. Marchés et commercialisation

La demande doit continuer de dicter la forme sous laquelle le poisson est mis sur le marché. La Commission détermine le volume des ventes et les ventes à leur tour conditionnent non seulement la production mais la forme particulière donnée au produit.

Commission royale sur les pêches au Québec et dans les Maritimes (1928)

La nouvelle limite des eaux canadiennes, fixée, en 1977, à 200 milles marins, a attiré l'attention sur le commerce des produits de la pêche. Malheureusement, ce regain d'intérêt n'a pas fait mieux comprendre la vérité fondamentale énoncée par la Commission royale de 1928 dans la citation mise en exergue. Jusqu'à présent, les pêcheurs et les producteurs de l'Atlantique n'en ont guère tenu compte, en pratique, pas plus que les administrateurs publics. Bien que le mal soit diagnostiqué depuis 54 ans, il est désolant de constater que nos conclusions sont sensiblement les mêmes que celles de la Commission royale, ce qui montre combien peu de mesures ont été prises pour redresser la situation des pêches de l'Atlantique. Axés depuis toujours sur le volume de la production, les pêcheurs, les producteurs et les gouvernements ont mis longtemps à prendre en considération les possibilités du marché. Cette erreur d'approche est pour beaucoup dans les difficultés actuelles de l'industrie de la pêche.

Malgré l'augmentation des débarquements, de la production et des ventes au cours des cinq dernières années, les coûts unitaires se sont élevés plus rapidement que les prix. Les prix réels du marché sont même tombés, ces deux ou trois dernières années. Il en est résulté, nous l'avons vu en détail au chapitre 5, des pertes substantielles pour les entreprises de traitement du poisson, notamment dans les secteurs du poisson de fond congelé et du hareng.

Le resserrement des coûts et des prix dans ces secteurs n'est pas un phénomène particulier au Canada. L'industrie islandaise, par exemple, a perdu de l'argent, ces deux dernières années, dans le secteur du poisson de fond congelé. Néanmoins, vu l'évolution de la situation économique et commerciale internationale, et l'accroissement de l'excédent potentiellement exportable des espèces traditionnelles et sous-utilisées, il convient de favoriser l'adaptation de l'industrie aux exigences du marché des produits finis. D'autres facteurs-clés, qui rendent cette adaptation encore plus nécessaire, concernent: la dépendance croissante du Canada vis-à-vis des marchés d'exportation; le protectionnisme grandissant sur les marchés mondiaux; la politique américaine en matière de pêche, à la recherche d'une plus grande autonomie; la possibilité de voir l'offre des espèces bon marché de poisson de fond, qui connaît une expansion rapide, remplacer de plus en plus la morue; enfin, le resserrement des coûts et des prix.

Le Canada a fait de grands progrès, ces dernières années, en matière d'exportations de poisson et des produits de la pêche, puisqu'il est passé de la quatrième place en 1972 à la première en 1979, et ne l'a pas perdue depuis. La valeur totale de ces exportations en 1981 approchait 1,6 milliard de dollars.

Près de 80 % de la production canadienne de poisson est exportée, par ordre d'importance, vers les États-Unis (52 %), la Communauté économique européenne (20 %), le Japon (10 %), d'autres États d'Europe (10 %) et d'autres pays (8 %). Les importations canadiennes de produits de la pêche se montaient en 1981 à plus de 360 millions de dollars, et 60 % d'entre elles venaient des États-Unis.

En 1981, le Canada a exporté 210 000 t de poisson de fond (évaluées à près de 570 millions de dollars), 74 % de ce tonnage étant écoulé sur le marché américain, 7,5 % sur celui de la CÉE, 11 % sur ceux de l'Espagne et du Portugal et 7,6 % sur les marchés d'autres pays.

La même année, les ventes canadiennes de hareng de l'Atlantique ont été de 106 000 t (évaluées à 193 millions de dollars), et les destinataires étaient la CÉE (35 %), les États-Unis (25 %), le Canada (14 %), la Scandinavie (7,5 %) et le Japon (7 %).

Toujours en 1981, les prises de morue sur la côte est ont totalisé 436 000 t, et d'ici 1987 elles devraient augmenter d'environ 77 %, soit 334 000 t. La morue du nord devrait intervenir pour 70 % dans la croissance prévue. Par contre, on ne s'attend pas à une augmentation notable des débarquements d'autres espèces de poisson de fond et l'on calcule même que les prises de hareng de l'Atlantique devraient diminuer d'environ 17 % entre 1982 et 1987.

En matière de commercialisation, le vrai défi qui se pose à l'industrie du poisson de fond, c'est d'assurer la récolte du volume croissant de morue et de le transformer avec efficacité en produits capables d'assurer des bénéfices plus intéressants.

Dans le présent chapitre, nous voulons brosser le tableau de la situation générale du marché et réunir les données qui serviront de base à l'analyse de la politique et aux recommandations qui en découlent. Nous traiterons de la commercialisation, en insistant sur les «niches» commerciales et les stratégies. Nous examinerons ensuite l'étendue de la fragmentation des exportateurs canadiens et de nos acheteurs, les dangers de la «guerre» des prix et la question de la commercialisation rationnelle. Nous reprendrons ensuite succinctement l'examen détaillé des prévisions de l'offre et de la demande de poisson de fond et de hareng au cours des cinq prochaines années. Nous parlerons également des effets que l'amélioration de la qualité et les efforts de promotion ont sur la stratégie commerciale canadienne. Enfin, nous récapitulerons l'analyse et présenterons les principales conclusions que le Groupe d'étude en a tirées.

La position du Canada dans le commerce du poisson

Le vieux débat sur l'efficacité de la commercialisation des produits de la mer de la région atlantique du Canada a redoublé d'intensité ces dernières années. Au cours de ses consultations, le Groupe d'étude a été frappé par le fait que pratiquement toutes les personnes et organismes composant l'industrie avaient des vues très claires sur la commercialisation, quelles que soient leurs connaissances en la matière. Parfois, les opinions les plus tranchées semblaient être émises par ceux qui étaient le moins au courant de ces questions.

La notion de segment de marché ou «niche» aide beaucoup à comprendre l'environnement commercial dans lequel se trouvent les producteurs de poisson de la côte est. En biologie, une niche est un habitat dans lequel une espèce a dominé toutes les autres au point de les exclure. Une «niche» commerciale existe chaque fois que l'on se trouve en présence d'un groupe d'acheteurs dont les exigences sont fondamentalement les mêmes en ce qui concerne les spécifications et le suivi des produits, ainsi que les services des fournisseurs*. Les produits différenciés et les stratégies commerciales basées sur l'identification des produits par la marque et la publicité ont pour but l'appropriation de niches commerciales. Chaque fournisseur cherche à dominer une ou plusieurs de ces niches.

Cinq grandes séries de questions servent de guide pour l'examen de la structure, de la conduite et des résultats de la commercialisation du poisson canadien. Les voici:

* Le terme «niche» semble mieux rendre la notion décrite par analogie avec la biologie, bien que «créneau» soit souvent employé dans ce sens (N.D.T.)

1. Quelles sont les niches commerciales occupées par l'industrie des pêches de l'Atlantique et par nos concurrents? Quelles sont leurs dimensions? Lesquelles, le cas échéant, s'élargissent? Quelles différences constate-t-on entre elles, sur le plan des degrés et du suivi de la qualité, et dans les divers services particuliers demandés par les acheteurs?

2. Dans quelle mesure les produits des divers concurrents canadiens et internationaux présentent-ils, les uns par rapport aux autres, des différences véritables, par opposition aux stratégies commerciales basées sur des images artificielles ou sur «l'originalité» des produits? Quel rôle «l'identification par la marque» des produits, et la publicité qui s'y rattache, peuvent-elles jouer dans la création de nouveaux créneaux commerciaux pour le poisson canadien? Cette création doit-elle se faire à l'échelle de l'industrie ou au niveau des entreprises?

3. La concentration ou la fragmentation des acheteurs ou des fournisseurs peuvent-elles expliquer les différences entre les produits fabriqués, les stratégies commerciales et les bénéfices nets? Des barrières, mises en place par nos concurrents ou par l'industrie elle-même, ont-elles empêché cette dernière d'alimenter des marchés où les prix sont plus élevés et qui sont donc plus profitables? À l'inverse, existe-t-il des obstacles pouvant servir à dissuader de nouveaux arrivants de s'approprier les segments de marché déjà approvisionnés par les Canadiens, ou qu'ils cherchent à occuper?

4. Compte tenu des obstacles existants, du degré de concentration des acheteurs et des vendeurs dans des segments-clés des marchés et de la nature des produits de la pêche sur la côte est, existe-t-il des moyens d'aider l'industrie à commercialiser ses produits avec plus d'efficacité?

5. Existe-t-il des moyens permettant de compenser automatiquement les fluctuations imprévisibles du volume des prises et les variations excessives de la qualité, et donc d'améliorer les gains de l'industrie tout entière?

Survol du marché du poisson de fond

En 1980, la valeur des exportations canadiennes de produits du poisson de fond a atteint 460 millions de dollars. Dans leur grosse majorité, ces exportations, dont 60 % étaient de la morue, se sont faites depuis la côte est du pays. Les principaux débouchés pour la morue canadienne et tous les autres poissons de fond ont toujours été et restent le marché intérieur et le marché américain, mais depuis quelques années les ventes à l'Europe augmentent, notamment au Royaume-Uni qui offre des débouchés nouveaux pour les filets, et au Portugal, pour le poisson salé en vert (tableau 6.1).

Tableau 6.1

Marchés du poisson de fond canadien
(en pourcentage du poids du produit)

	Poisson de fond	
	1977	1980
Canada	29	22
États-Unis	63	59
CÉE	1	6
Autres pays d'Eur. occ. (notamment péninsule ibérique)	1	7
Autres pays	6	6
	100	100
Milliers de tonnes	170	231

La Consommation de poisson de fond au Canada et aux États-Unis réunis est de 80 %, dont 72 % de morue. La position du Canada sur le marché américain a été extrêmement bonne ces dernières années. Entre 1977 et 1981, la part de notre pays dans les importations de filets des États-Unis est passée de 41 à 60 % (tableau 6.2). La baisse de ces mêmes importations en 1980 peut être attribuée en grande partie aux arrêts de travail qui ont eu lieu dans le secteur de la pêche de Terre-Neuve. Cette baisse ne signifie pas que la consommation s'est ralentie, les Américains ayant puisé dans leurs stocks pour amortir le coup.

L'industrie américaine de transformation du poisson ne produit pratiquement pas de poisson de fond en blocs. Elle est donc totalement tributaire des importations pour fabriquer des bâtonnets ou des portions. La morue constitue près de 45 % des blocs importés. La morue du Pacifique occidental* y participe pour 17 % et l'aiglefin, 10 %.

La chute des importations de poisson en blocs après 1979 (tableau 6.3) est la conséquence de deux facteurs. Les préférences des consommateurs se sont fortement modifiées. Ils ont délaissé les produits «lourds» faits à partir de blocs de poisson et enrobés de pâte à frire ou panés pour des produits plus «légers», plus naturels, principalement les filets frais et congelés. De plus, l'utilisation croissante de goberge, de merlu argenté** et du merlu*** de mauvaise qualité a contribué à faire rejeter cette forme de produit au niveau de la consommation de détail.

La part du Canada dans le marché américain des blocs de poisson est passée de 21 % en 1977 à 34 % en 1981 et les expéditions, de 36 000 t à 53 000 t en 1981. Au cours de la même période, tous les autres grands fournisseurs de poisson en blocs ont vu leurs exportations vers les États-Unis décroître, aussi bien au niveau des expéditions totales qu'au niveau de la part du marché qu'ils détenaient jusque-là.

En réponse à l'évolution des options du marché, la gamme des produits de l'industrie canadienne du poisson de fond de l'Atlantique s'est modifiée au cours de la période 1977-1981. Les principaux changements se sont faits en faveur des produits salés, des filets frais et du poisson salé en vert, qui ont augmenté de 11 %, au détriment de la morue en blocs, qui a perdu 19 points de pourcentage (tableau 6.4).

Tableau 6.2

Importations américaines de filets par pays d'origine, 1977-1981
(en pourcentage des importations américaines totales)

	1977	1978	1979	1980	1981
	%	%	%	%	%
Canada	41	47	49	47	60
Islande	26	27	32	34	25
Norvège	7	6	3	5	3
Danemark	8	5	4	3	3
Japon	13	11	8	10	8
Autres	6	4	3	2	2
	100	100	100	100	100
Total (en milliers de t)	142	148	152	133	155

Source: Les pêches aux États-Unis, ministère américain du Commerce.

* Rend l'anglais *Alaska pollock* (N.D.T.)

** Rend l'anglais *whiting* (N.D.T.)

*** Rend l'anglais *hake* (N.D.T.)

Tableau 6.3

Importations américaines de blocs de poisson par pays d'origine, 1977-1981
(en pourcentage du total des importations américaines de blocs de poisson)

	1977	1978	1979	1980	1981
	%	%	%	%	%
Canada	21	25	30	36	34
Islande	16	16	18	18	14
République de Corée[1]	11	13	16	12	12
Danemark	18	15	8	5	8
Norvège	12	11	5	6	8
Argentine[2]	néant	7	7	5	3
Groenland	3	5	5	4	4
Autres	néant	8	11	14	16
	100	100	100	100	100
Total (en milliers de t)	175	184	185	152	156

[1] Principalement de la morue du Pacifique occidental.

[2] Principalement du merlu/merlu argenté.

Source: Ministère américain du Commerce; données compilées par la direction de la commercialisation du ministère des Pêches et Océans (nommé ci-après MPO).

Ces données sur les modifications de la composition des produits et des pays où ils sont vendus montrent la souplesse remarquable de l'industrie. Mais elles sont loin d'indiquer exactement jusqu'à quel point cette souplesse peut aller. Chaque poisson débarqué peut théoriquement être transformé de plusieurs centaines de manières et expédié vers un grand nombre de marchés différents. En 1979, par exemple, le Canada n'a pratiquement pas produit de morue salée en vert. En 1980, cette production a fait un bond de 12 000 t; en 1981, elle a doublé, atteignant 24 000 t.

L'Islande s'est révélée encore plus souple. Le volume de poisson de fond qu'elle utilisait comme stockfisch (séché mais non salé) s'est élevé pendant quatre années consécutives, passant de 7 600 t en 1976 à 124 000 t en 1981, cette dernière valeur représentant 18 % de la récolte. En 1982, par suite de la faiblesse du marché nigérien du stockfisch, une grande partie des prises qui auraient dû être transformée en stockfisch a servi à fabriquer d'autres produits, par exemple des blocs de poisson congelé pour le marché américain. La souplesse et la faculté d'adaptation de l'ensemble du système islandais de pêche, de production et de commercialisation du poisson reposent sur des débarquements d'excellente qualité (ce qui permet d'obtenir un choix de

Tableau 6.4

Gamme des produits exportés par le Canada: poisson de fond et morue
(en pourcentage d'équivalent en poids vif)

	Tous poissons de fond		Morue	
	1977	1981	1977	1981
Frais — entier/filets	3	6	3	3
Congelé — filets/entier	53	43	20	26
— blocs	28	24	52	33
Salé — en vert/séché	16	27	25	37
	100	100	100	100
Tonnes (moyenne)	420	660	180	380

produits couvrant toute la gamme) et sur les capitaux voulus pour effectuer la transformation du poisson sous toutes les formes de cette gamme. Cette souplesse est un élément très important de la stabilité de l'industrie islandaise.

Structures du marché américain du poisson de fond

Il est essentiel de donner une description des principaux segments du marché américain du poisson de fond, si l'on veut comprendre pourquoi le Canada occupe des niches données et quelles sont ses possibilités pour l'avenir. Cette discription du marché américain est le reflet de situations analogues sur d'autres marchés de poisson de fond et de hareng.

Les principaux segments du marché américain sont les suivants: 1) *les services de restauration générale*, qui comprennent les grands restaurants, les chaînes de restaurants, les restaurants à prix modérés et les restaurants-minute; 2) *les services de restauration captifs*, tels que les cantines scolaires, les cafétérias d'usines, de prisons et d'hôpitaux; 3) *les magasins de détail*, c'est-à-dire les supermarchés et les magasins de produits de la mer. Ces trois grands segments ont absorbé 46 %, 18 % et 36 %, respectivement, du poisson de fond consommé aux États-Unis en 1978. Depuis lors, la récession économique a entraîné un glissement de la consommation, qui s'est détournée de la restauration générale, lui préférant les repas à la maison, ce qui a accru les ventes au détail par rapport à celles du segment de la restauration générale.

Les besoins de chacun des segments de marché conditionnent leurs critères d'achat et leurs préférences. Dans le segment de la restauration générale, on exige que le poisson ait la chair blanche, une saveur fine et douce et pas d'odeur «de poisson», pour qu'il plaise au plus grand nombre de consommateurs possible. À cet égard, la morue et le flet sont les deux espèces qui répondent le mieux à ces critères. Le tableau 6.5 montre qu'en 1978, dans le secteur de la restauration générale, près de 90 % des filets, bâtonnets et portions façonnées étaient à base de morue et de flet.

Tableau 6.5

Estimation de la répartition des espèces de poisson de fond par segment majeur, 1978
(en pourcentage de la part de chaque espèce par segment)

	Restauration générale			*Détail*			*Restauration captive*				Millions de livres
	Filets[1]	Portions	Total	Filets	Portions	Total	Filets[1]	Portions	Total	Toutes espèces	
Flet	28	•	18	27	•	16	1	•	1	14	122
Morue	60	89	69	30	16	24	14	14	14	44	368
Aiglefin	6	4	5	21	12	17	2	•	1	9	77
Turbot	5	1	4	8	3	6	16	•	9	8	46
Sébaste[2]	1	4	2	10	23	16	33	20	27	11	99
Goberge	1	•	1	4	38	18	22	42	31	12	107
Merlu argenté	•	1	•	•	8	3	11	24	17	1	38
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	867
% du marché total	31	16	46	21	14	35	10	8	18	100	
Millions de lb	268	135	403	182	125	307	85	72	157	867	

• Quantité négligeable

[1] Comprend les blocs utilisés par des chaînes de restaurants sélectionnées.

[2] Sébaste, espèces diverses, y compris le poisson haché en blocs.

Note: Certaines colonnes n'arrivent pas à un total de 100 en raison des chiffres arrondis; dans le cas de portions, le poids de la panure n'est pas compris.

Source: Technomic Consultants

Dans le secteur de la restauration captive, où le coût importe plus que la saveur, la texture et l'apparence, ce sont la goberge, moins chère, mais moins blanche, le sébaste*, au goût prononcé, et le merlu argenté, de texture tendre, qui dominent le marché avec des parts de 27, 31 et 17 % respectivement. Dans ce segment, les produits de la morue sont en majorité utilisés dans les cantines scolaires et les parties du segment de la restauration captive qui sont plus soucieux de qualité.

Dans le segment des détaillants, les ventes de filets se répartissent entre la morue, l'aiglefin et le flet de première qualité, tandis que la goberge et le sébaste dominent, là encore, le marché des bâtonnets et portions de poisson, plus sensibles aux prix.

Les critères d'achat et les exigences des différents segments de marché sont repris dans le tableau 6.6. Des différences notables sont visibles à l'intérieur de chaque segment de marché. Les entreprises qui réussissent le mieux à approvisionner chaque niche ou segment ont tendance à se spécialiser. Par exemple, deux sociétés islandaises se sont spécialisées dans l'approvisionnement d'un segment important mais relativement étroit du marché américain, se concentrant sur un sous-segment du secteur de la restauration générale. Les chaînes de restaurants comme Long John Silver sont leur spécialité, ainsi que les grands restaurants, plus chers.

On peut juger de l'importance des segments de marchés individuels et des formes des produits pour les différentes espèces en se reportant au tableau 6.7.

Par exemple, les ventes au détail, qui constituent 35 % du marché total, se répartissent entre l'aiglefin (68 %), le sébaste (48 %) et le flet (41 %). Les 340 000 restaurants des États-Unis ont constitué des débouchés particulièrement intéressants pour les espèces de première qualité, puisqu'ils ont acheté 75 % de la morue, 28 % de l'aiglefin, 58 % du flet et 30 % du turbot. Ces espèces sont celles que le Canada et l'Islance exportent le plus vers les États-Unis. On estime à 150 000 les établissements de restauration captive qui ont acheté des quantités substantielles de filets tirés d'espèces jugées de moins bonne qualité, telles que la goberge (46 %) et le merlu argenté (69 %).

Les restaurants faisant partie d'une chaîne, qui constituent environ 40 % des ventes de poisson aux services de restauration générale, ont des exigences très précises en

Tableau 6.6

Orientation des segments du marché américain

Segment	Part du marché, 1978	Orientation	Forme primaire de l'espèce
Restauration générale	46 %	Qualité élevée/critères fixés par consommateurs; prix assez indifférent; espèces de remplacement limitées	Morue en portions Morue en filets Filets de flet
Détail	36 %	Prix d'abord: produits congelés; articles de marque congelés; toutes espèces acceptées sous forme de filets; frais: qualité d'abord	Goberge en bâtonnets; toutes les autres espèces en filets
Restauration captive	18 %	La qualité, dernier souci; intérêt majeur pour le prix; espèce de remplacement	Goberge, merlu argenté, merlu Morue

Source: Technomic Consultants

*Rend ici l'anglais *ocean perch*, nom commercial du *redfish* (N.D.T.)

Tableau 6.7

Estimation de l'utilisation du poisson de fond aux États-Unis, par type de produit, 1978
(en pourcentage du marché total pour chaque espèce)

	Filets[1]				Portions, bâtonnets					
Espèces	Restaur. générale	Détail	Restaur. captive	Total	Restaur. générale	Détail	Restaur. captive	Total	Total tous marchés	Millions de livres
Flet	58	41	1	100	*	*	*	*	100	122
Morue	43	14	3	60	32	5	3	40	100	378
Aiglefin	21	49	3	73	8	19	*	27	100	77
Turbot	28	30	30	89	2	9	*	11	100	46
Sébaste[2]	2	19	28	49	6	29	15	51	100	99
Goberge	4	6	18	28	*	44	28	72	100	107
Merlu argenté	*	*	24	24	5	26	45	76	100	38
% du marché Total	31	21	10	62	16	14	8	38	100	867
Millions de lb	268	182	85	535	135	125	72	332	867	

* Quantité négligeable

[1] Comprend les blocs utilisés par des chaînes de restaurants sélectionnées.

[2] Sébaste, espèces diverses, blocs de poisson haché.

Note: Ne comprend pas le poids de la panure dans les portions. Les pourcentages représentent les moyennes des gammes faisant l'objet de l'estimation.

Source: Technomic Consultants

matière d'achat et de services à l'égard de leurs fournisseurs. Une composante essentielle de l'exploitation d'une chaîne de restaurants est la mise au point et le maintien d'une image uniforme ou d'une «personnalité» entre les différents restaurants de la chaîne, et dans le temps également. Cette image se retrouve dans tous les aspects de l'exploitation de l'entreprise, depuis l'uniforme des employés jusqu'à la conception des bâtiments en passant par la préparation standardisée des aliments. Les premières mises de fond sont ensuite soutenues par d'autres investissements majeurs de publicité et de promotion. Dans ce cadre, au moment où le poisson arrive sur la table du client, il doit répondre à deux critères sur le plan de la qualité: celle-ci doit être excellente (chair ferme, sans arêtes, goût frais, sans odeur désagréable) et cette excellence doit être constante. Cette régularité dans la qualité est un élément essentiel de l'image des chaînes les plus prospères et elles doivent la préserver si elles veulent justifier les prix qu'elles demandent.

La régularité est essentielle parce que ces restaurants comptent sur l'aspect répétitif de leur commerce: la stratégie des chaînes de restaurants consiste à rendre le repas sans surprise. Elles sont disposées, comme leurs clients, à payer un supplément en échange de la garantie qu'offre un produit dont l'excellence est constante.

Les restaurants appartenant à une chaîne et dont le débit est assez important ont des exigences précises sur les produits qu'ils achètent. Chaque envoi de marchandise fait l'objet de tests approfondis pour garantir que le fournisseur respecte bien ces exigences. Les envois qui ne s'y conforment pas sont immédiatement retournés à ce dernier. Cela entraîne un autre critère d'achat extrêmement important: la capacité d'assurer un approvisionnement d'une qualité précise selon les besoins. Dans le cas des restaurants spécialisés dans les produits de la mer en particulier — dont les achats de poisson de fond sont les plus gros du segment des services de restauration générale — il est essentiel que l'approvisionnement soit garanti tout au long de l'année. Pour répondre à cette nécessité, les fournisseurs doivent conserver des stocks volumineux et être situés à proximité de l'acheteur. En outre, afin d'assurer l'approvisionnement

des grands restaurants, plus coûteux mais dont le débit est aussi moins important, il faut disposer d'un vaste réseau de courtiers capables d'effectuer des livraisons rapides si nécessaire. À la faculté de satisfaire les exigences des consommateurs en matière d'excellence et de régularité de la qualité, s'ajoutent donc des facteurs primordiaux pour soutenir la concurrence, à savoir l'existence d'un bon réseau de distribution et la régularité de l'approvisionnement.

Les niches occupées par le Canada sur le marché américain

En 1979, le Canada a fourni 24 % du poisson de fond acheté par le segment américain de la restauration générale, 35 % de celui consommé par le segment de la restauration captive et 43 % des produits du poisson de fond vendus par le segment des détaillants.

À l'intérieur de ces segments, les producteurs canadiens de poisson se sont spécialisés dans les produits de qualité moyenne destinés aux secteurs du marché plus sensibles au prix, qu'on pourrait appeler la niche du «prix le plus avantageux». Celle-ci comprend les restaurants de niveau moyen à inférieur du segment de la restauration générale, l'extrémité supérieure du segment de la restauration captive et le segment des détaillants. À l'inverse, la stratégie adoptée par l'Islande consiste à exploiter les avantages relatifs de sa politique intérieure en matière de pêche et l'importance donnée à la qualité par les pêcheurs, les ouvriers d'usine et les patrons, en concentrant ses efforts sur la partie supérieure du segment de la restauration générale dont le principal souci est la qualité. L'Argentine et la Corée vendent leur poisson surtout aux sous-segments des services de restauration captive et des marchés de détail les moins préoccupés par la qualité et les plus sensibles aux prix.

La concentration des acheteurs dans les segments du marché dominés par les Canadiens est relativement faible et les points de vente sont dispersés géographiquement. Le poisson destiné à ces derniers arrive plutôt par l'intermédiaire de courtiers* qui vendent non seulement du poisson mais aussi une variété d'autres produits alimentaires aux mêmes acheteurs. Cela permet de maintenir les coûts de distribution assez bas.

Dans ces segments dominés par le Canada, les acheteurs veulent des produits «économiques» standard et ne paieront pas plus cher pour des produits meilleurs où de qualité plus égale. Ils sont orientés vers les bas prix et une qualité acceptable. Ils remplaceront souvent — les acheteurs des services de restauration captive en particulier — une espèce de poisson de fond par une autre si celle-ci est d'un bon prix. Il arrive aussi qu'ils substituent au poisson des sources de protéines meilleur marché, telles que certaines coupes de poulet, de boeuf et de porc, ce qui constitue un autre genre de concurrence pour les produits canadiens du poisson de fond. Récemment, les bas prix du merlu, de la morue du Pacifique occidental, du merlu argenté, du poulet, du bœuf et du porc ont accru cette tendance à la substitution, ce qui limite la marge d'augmentation du prix du poisson de fond canadien. Les différentes revalorisations du dollar canadien par rapport à la monnaie de nos principaux concurrents (voir tableaux 5.13 et 5.14) ont également restreint les bénéfices tirés des ventes aux marchés ou aux segments de marchés sur lesquels les producteurs canadiens avaient fait porter leurs efforts de commercialisation.

L'Islande applique une stratégie différente. Sa présence sur le marché américain des filets de morue congelés est assez importante; en 1978, elle a fourni 30 % de la morue. La quasi-totalité de cette denrée a été vendue au secteur de la restauration générale, où elle équivaut à 45 % environ de l'approvisionnement total. L'Islande s'est aussi spécialisée dans la satisfaction des besoins des grands restaurants et des

* Les courtiers sont des intermédiaires (firmes ou individus) qui s'occupent de vendre les produits sans les acheter eux-mêmes; ils touchent habituellement une commission. Ils ne font subir aucune transformation aux produits qu'ils vendent.

chaînes de restaurants en matière de produits et de livraison, en créant un réseau de courtiers et des services aux clients comprenant la garantie d'approvisionnement, l'assurance sur la qualité et la rapidité de livraison. Cette stratégie est soutenue par un important programme permanent de publicité visant à différencier ses produits et ses services de ceux de ses principaux concurrents.

En conséquence, et parce qu'elle fabrique des produits de qualité, l'Islande a réussi à accaparer le segment du marché américain de la restauration générale, qui demande une qualité élevée et paie en conséquence. On estime qu'en 1978, l'Islande à elle seule a vendu 75 % de la totalité de la morue congelée achetée par les grands restaurants et les chaînes de restaurants aux États-Unis. Cette vaste part du marché, ainsi que le peu de concurrents directs véritables ou potentiels, plus le programme de différentiation de la qualité et des services, et la faculté de restreindre le volume total des ventes de produits islandais sur le marché américain, semblent avoir donné à l'Islande une certaine puissance commerciale sur ce segment du marché américain. Dans d'autres pays, tels que l'URSS, qui a acheté 15 % de la production islandaise de poisson de fond congelé en 1981, la stratégie est basée sur d'autres facteurs. Traiter ainsi de façon différente divers marchés nationaux favorise l'élaboration d'une «image de qualité» sur des marchés donnés, comme ceux des États-Unis.

L'orientation des différents fournisseurs, tels que la perçoivent les acheteurs, est indiquée au tableau 6.8, qui donne en outre une évaluation de la qualité des blocs de poisson de fond.

Les différences entre les segments du marché américain approvisionnés par le Canada et ceux qui le sont par l'Islande sont sensibles au moins depuis la fin des années soixante. Pendant toute cette période, les fournisseurs islandais ont obtenu aux États-Unis des prix moyens plus élevés que les fournisseurs canadiens. À maintes reprises a été discutée la question de savoir pourquoi les filets islandais et d'autres pays scandinaves étaient plus chers que les produits canadiens.

Deux grandes études menées au début des années soixante-dix sont arrivées à des conclusions apparemment différentes. L'une concluait que les prix inférieurs des produits canadiens étaient en grande partie dûs à une qualité inférieure.* L'autre, après enquête, que les clients américains étaient satisfaits de la qualité des produits canadiens et attribuaient les différences de prix au fait que le Canada et la Scandinavie assurent l'approvisionnement de segments différents du marché.** La société islandaise Coldwater en particulier a mis au point un réseau de distribution spécialisé

Tableau 6.8

Poisson de fond en blocs: perceptions des acheteurs sur les différences de qualité par pays d'origine

Pays d'origine	Géométrie des blocs	Qualité estimée du poisson	Disponibilité	Coût
Islande/Groenland	élevée	élevée	élevée	élevé
Scandinavie	élevée	élevée	très médiocre	élevé
Canada	moyenne	moyenne	élevée	moyen
Amérique du Sud	faible	médiocre	très élevée	bas
Japon/Corée	moyenne	médiocre	moyenne	bas

Source: Technomic Consultants

* J. John, «Atlantic Coast Groundfish Marketing», étude préliminaire exécutée pour le compte du ministère de l'Expansion économique régionale, juin 1970.

** K. Brewer, «The Canadian East Coast Groundfish Industry», thèse de doctorat soutemme à l'Université McGill, 1972.

dans l'approvisionnement du secteur des restaurants-minute du segment de la restauration générale. Les Canadiens sont présentés comme ne s'intéressant pas à ce segment du marché. Aujourd'hui, il est clair que les fabriquants canadiens veulent prendre pied sur le marché de la restauration-minute, plus cher mais recherchant la qualité. Toutefois, ils ne sont pas parvenus à vendre plus de 10 à 20 % de leurs filets à ces clients.

Selon une étude récente menée pour le compte du ministère des Pêches et Océans, les clients américains du Canada estimaient que 90 % des produits qu'ils recevaient étaient de «premier choix» (bien que la définition de cette désignation n'ait pas été bien précisée).* Ce pourcentage de satisfaction de la clientèle permet d'expliquer la hausse rapide des ventes canadiennes aux États-Unis; la part du Canada dans les importations américaines de poisson de fond est en effet passée de 41 à 60 % pour les filets et de 21 à 34 % pour les blocs entre 1977 et 1981. Cependant, comme on le verra au chapitre 12, certains acheteurs américains ne sont pas encore entièrement satisfaits du degré et de la constance de la qualité du poisson canadien.

En fait, on se retrouve aujourd'hui dans la même situation qu'en 1968. Dans l'ensemble, le Canada et l'Islande approvisionnent des clients et des segments de marché différents, ayant chacun leurs besoins particuliers. Partant, les normes des produits finis, les réseaux de distribution, les services et les garanties offertes par les fournisseurs présentent des différences notables. Cet ensemble de différences fait que certains acheteurs de filets de morue islandaise congelés de première qualité les paient plus cher.

On a attaché beaucoup d'importance aux différences apparemment considérables et persistantes de prix, de 30 à 50 cents la livre, indiquées par le Boston Blue Sheet, entre les filets de morue désossés d'Islande et ceux du Canada. Toutefois on a, en général, surestimé l'importance de cette différence. Les filets de morue canadienne de première qualité, comparables aux produits islandais, sont vendus directement aux utilisateurs finaux et ne sont pas négociés sur le marché libre. Pour cette raison, le Blue Sheet ne reflète pas leur prix réel. Les produits canadiens mis sur le marché se composent principalement d'une gamme complète de produits de qualité moyenne. À l'inverse, l'Islande ne vend aux États-Unis que des filets de morue de première qualité. Par conséquent, les prix indiqués pour les produits islandais et canadiens dans le Boston Blue Sheet comparent deux gammes de produits nettement différentes.

Néanmoins, il existe, entre les filets de morue islandais et canadiens, une différence de prix de 15 à 20 cents la livre. Cet écart semble provenir de quatre facteurs que nous avons décelés précédemment: les services supplémentaires fournis par l'Islande (à savoir: garantie d'approvisionnement grâce à des stocks toujours volumineux, et garantie de livraison de produits d'une qualité constamment élevée); le programme publicitaire visant à faire la distinction entre ses produits et services et ceux de ses concurrents; la puissance commerciale qui découle de sa position dominante à l'intérieur de sa niche; et la faculté de restreindre le volume de produits islandais vendus dans cette niche.

Il convient toutefois de signaler qu'en dépit des meilleurs prix que reçoit l'Islande pour ses filets de morue de qualité, leur coût de production et de commercialisation plus élevé a occasionné des pertes aux fabricants islandais. Aucun des producteurs de poisson congelé n'a fait de bénéfice net pendant la période allant de 1975 à 1979. Ce

* Longwoods Research Group Limited, «A Study to Determine the Impact of a Quality Grading Program for Groundfish in the US Market», mars 1981, étude exécutée pour le compte du ministère des Pêches et Océans.

bénéfice n'a été que de 0,4 % des ventes en 1979, et, en 1980 et 1981, ce sont des pertes de 5,6 % et 5 % respectivement qu'ils ont enregistrées. Un autre facteur dont il faut tenir compte quand on analyse la signification de la différence de prix des filets de morue de première qualité, est le fait que, pour les autres produits frais et congelés du poisson de fond, les prix et la qualité offerts par le Canada soutiennent généralement la comparaison avec ceux de ses concurrents, y compris l'Islande, et leur sont même souvent supérieurs.

Le prix payé pour les filets de morue de première qualité qu'achètent les grands restaurants et les chaînes est étroitement lié au volume du produit fourni à cette niche. À cet égard, il est significatif que la proportion des prises canadiennes de morue donnant des produits de première qualité demeure relativement faible. Par contre, il est encourageant de constater qu'un certain nombre d'entreprises canadiennes vendent des quantités accrues de marchandises de première qualité aux restaurants du segment de la restauration générale qui recherchent la qualité.

Étant donné la différence de prix persistante des filets de morue de qualité moyenne, pourquoi les Canadiens n'ont-ils par réagi plus offensivement à cette occasion apparente d'approvisionner les grands restaurants et les chaînes en produits plus chers? En partie, c'est parce que produire plus cher implique une hausse des coûts et donc une marge de profit plus faible. Toutefois, si les producteurs canadiens ne fabriquent qu'un assez faible volume de produits de morue de la plus haute qualité, c'est en grande partie à cause d'obstacles majeurs qui n'ont rien à voir avec la commercialisation ou la faculté de faire des bénéfices. Ces obstacles sont d'origine interne et seront examinés plus en détail aux chapitres 14 et 15. Les causes de ces problèmes sont complexes et remontent loin dans le temps; elles comprennent des facteurs tels que la hantise du volume; le niveau de compétence des pêcheurs et des producteurs, qui entraîne souvent une manutention et des méthodes non adaptées à la fabrication d'un aliment de première qualité; le caractère très saisonnier de la pêche, qui entraîne des prises volumineuses de poisson de petite taille pendant la période la plus chaude; et la concurrence entre producteurs pour s'assurer la fidélité des pêcheurs, qui les poussent à payer le poisson débarqué au prix fort sans se préoccuper de la qualité.

Conclusion: la structure du marché et la niche canadienne

En résumé, les producteurs canadiens de poisson de fond dominent la niche commerciale située entre le segment des produits de première qualité, alimenté par l'Islande, la Norvège et les États-Unis (dans le cas du poisson frais en filets) et le segment des espèces et produits de qualité inférieure, approvisionné par l'Argentine et la Corée. Les fournisseurs du premier segment vendent aux grands restaurants et aux chaînes les mêmes espèces de poisson de fond de première qualité (flétan, aiglefin, sole, morue) que celles qu'exporte la région atlantique du Canada. Les fabricants des espèces moins fines (la morue du Pacifique occidental et le merlu sud-américain) approvisionnent les segments des services de restauration captive et des détaillants et la partie inférieure du segment des services de restauration générale.

Pour le premier groupe, la combinaison des espèces privilégiées et d'une manutention hors pair assure la transformation d'une grosse proportion des prises en produits chers et de toute première qualité. Ceux-ci sont ensuite offerts aux marchés qui recherchent cette qualité et, associés à des services-clients très poussés, ils donnent des prix plus élevés. Le second groupe de concurrents utilise une main-d'œuvre économique et des méthodes de récolte et de congélation efficaces pour produire des protéines très peu coûteuses.

Les producteurs canadiens ont adopté, au moins implicitement, une solution intermédiaire, en pratiquant une stratégie du volume pour la récolte et la transformation afin de réduire au maximum les coûts, et fournissant ainsi des espèces de première

qualité à prix moyens aux segments de marché qui sont plus préoccupés des prix que de la qualité. Cette conclusion comporte des exceptions importantes. Un grand nombre de pêcheurs, producteurs et exportateurs canadiens indépendants se sont spécialisés avec succès dans les produits de la morue de première qualité et le Canada occupe aussi des niches où dominent plusieurs autres espèces de poisson à prix élevés.

Néanmoins, pour être juste, il faut dire que la catégorie dans laquelle entre le mieux la plus grosse partie des exportations canadiennes de poisson de fond est celle des produits économiques. Les blocs, les paquets de filets et le poisson salé d'un producteur ne sont pas notablement différents de ceux d'un autre. Les producteurs traitent tous les mêmes espèces et vendent aux mêmes segments du marché. Chaque entreprise fait relativement peu de publicité parce que les acheteurs de produits canadiens savent que ceux-ci ne présentent pas de différences marquantes. Les gros acheteurs des segments de marché mettant l'accent sur la qualité procèdent à des tests rigoureux pour s'assurer que les produits qu'ils reçoivent satisfont à leurs exigences. Par conséquent, la publicité ne peut avoir qu'un effet limité sur eux.

D'un autre côté, il y a de réelles différences, tout à fait décelables, entre les produits et les services offerts par la Scandinavie et le Canada. Le Canada semble être limité, par des facteurs internes principalement, dans son aptitude à approvisionner le marché de la morue de première qualité. Ces facteurs l'empêchent de fournir des volumes suffisants pour satisfaire la demande toute l'année et avec une garantie de régularité. Toutefois, même si les fournisseurs canadiens parviennent à développer leur capacité à fournir d'importantes quantités supplémentaires de produits de qualité, la présence de longue date de l'Islande dans cette niche et sa stratégie commerciale constitueront pour le Canada un obstacle énorme dans la conquête d'une part significative de ce segment de marché, s'il veut continuer de faire des bénéfices raisonnables.

Quand on fait l'évaluation des résultats commerciaux d'ensemble des exportateurs canadiens de poisson de fond, on constate qu'ils ont à leur actif quelques réalisations remarquables. Sur notre principal marché, celui des États-Unis, la part des importations de filets de poisson canadien est passée de 41 à 60 %. Cette augmentation est une victoire sur tous les autres exportateurs, y compris l'Islande. De même, la part canadienne dans les importations américaines de poisson en blocs est passée de 21 à 34 %. Simultanément, la proportion des ventes à l'Europe s'est accrue de 5 points de pourcentage, en dépit du renforcement des barrières commerciales et de l'évolution négative des taux de change.

Nature du marché du poisson de fond de l'Atlantique

Dans cette section, notre propos sera de décrire la structure du marché au sein duquel opèrent les producteurs de poisson de fond de la côte est du Canada. Notre analyse portera avant tout sur le marché américain puisqu'il est le principal débouché des produits canadiens. Nous étudierons le regroupement des acheteurs et des vendeurs et la place des principaux concurrents dans les niches commerciales importantes. Sur cette base, nous pourrons évaluer les avantages potentiels de diverses stratégies commerciales et les structures organisées nécessaires pour les mettre en œuvre.

Regroupement des vendeurs

Ces dix dernières années, on a beaucoup discuté sur les dimensions et la prétendue fragmentation du marché des producteurs de la pêche de l'Atlantique. Des études réalisées au début des années soixante-dix concluaient que les entreprises canadiennes acceptaient sans discuter les prix offerts sur les marchés internationaux, que l'industrie canadienne ne poussait pas assez loin son intégration verticale sur le marché américain, face à ses concurrents, et que les acheteurs de produits canadiens étaient assez regroupés.*

* J. John, K. Brewer, *op. cit.*

LE POISSON DE FOND CONGELÉ

Les études dont nous venons de parler fournissaient, au sujet de la concentration et de l'organisation des efforts canadiens de commercialisation à la fin des années soixante, des données qui vont nous être utiles pour évaluer l'importance de l'évolution qui s'est produite depuis lors. En 1968, 45 à 50 vendeurs canadiens ont exporté du poisson de fond vers les États-Unis. Ces exportateurs ont vendu surtout leurs propres produits, mais aussi ceux de fabricants plus petits. Les six premiers ont réalisé un peu plus de 50 % des ventes totales de poisson de fond. Les dix plus gros ont réalisé 70 % de ces ventes.

Dix ans plus tard, en 1978, la concentration de la production avait augmenté et un plus grand nombre de petites entreprises confiaient aux plus grosses le soin de commercialiser leurs produits. Les quatre premières entreprises (National Sea Products, Fishery Products, H.B. Nickerson & Sons et The Lake Group) ont commercialisé près de 70 % de la récolte totale de poisson de fond de l'Atlantique canadien et transformé un peu moins de 63 % de ce total*. Ces quatre mêmes entreprises ont aussi commercialisé près de 90 % de la production totale de filets congelés et 85 % des blocs congelés. (Pour les 8 premières entreprises, les chiffres étaient de 98 et 96 % respectivement.) La concentration des produits du poisson de fond congelés est plus forte que celle des ventes totales parce que, dans le second cas, sont incluses d'importantes ventes de poisson salé réalisées par l'Office canadien du poisson salé. En outre, une grande proportion des ventes canadiennes de poisson salé desséché et de poisson frais sont effectuées par des producteurs de petite et moyenne envergure du sud-ouest de la Nouvelle-Écosse.

POISSON DE FOND FRAIS

Le marché du poisson de fond frais repose depuis toujours sur les exportations de la Nouvelle-Écosse vers les États-Unis. Il bénéficie notamment d'avantages considérables en matière de transport et d'un approvisionnement assez régulier en produits tout au long de l'année. Une grosse partie de l'approvisionnement est assurée par une quantité de petites et moyennes entreprises de transformation indépendantes et par des producteurs qui exportent eux-mêmes le poisson, entier ou étêté et éviscéré, et le vendent directement par la porte arrière de leur camion. En raison des baisses de prix des produits congelés et d'une meilleure organisation, suite à l'expérience du quota d'entreprise, cette année, les grandes entreprises ont vendu des volumes croissants de poisson frais dans les villes américaines et canadiennes. Les faibles besoins en capital et le système bien au point de ventes aux enchères aux États-Unis ont limité la concentration des exportateurs canadiens de poisson frais. Ce commerce produit depuis plusieurs années les marges bénéficiaires les plus fortes du secteur commercial du poisson de fond.

LE POISSON SALÉ

L'Office canadien du poisson salé est tenu de se porter acquéreur de la production totale de poisson salé des pêcheurs de Terre-Neuve, du Labrador et de la Basse Côte Nord du Québec. La loi oblige les pêcheurs et les producteurs de ces régions à passer par l'OCPS pour vendre la totalité de leur production de poisson salé. Toutefois, l'OCPS n'a pas l'obligation d'acheter le poisson salé produit par les entreprises de transformation.

Récemment encore, les grandes entreprises de traitement du poisson de cette région montraient de la répugnance à passer par l'OCPS pour vendre leur poisson salé. Étant donné que toutes les ventes doivent être faites par son intermédiaire, la production de produits salés n'a pas été considérable chez elles. En conséquence, la présence des «quatre grands» dans la production du poisson salé à Terre-Neuve est beaucoup moins forte qu'en Nouvelle-Écosse.

---

* M. Schaffer and Associates, «Structure, Behaviour and Performance of the Atlantic Groundfish industry with Specia Reference to the Quality Improvement Program», étude exécutée pour le MPO, juin 1981.

Sur le plan de la concentration commerciale, en 1981, les quatre plus gros exportateurs de poisson salé, dont l'OCPS, ont vendu à l'extérieur 73 % de toute la production de poisson salé de l'Atlantique canadien. Les huit plus gros en ont exporté 88 %. Les meilleurs exportateurs de poisson salé en vert ne sont pas les mêmes que ceux du marché du poisson salé desséché, mais la concentration est évaluée à 89 % pour les premiers et à 75 % pour les seconds.

TERRE-NEUVE: POISSON FRAIS ET CONGELÉ

Depuis 1977, Terre-Neuve connaît la croissance la plus rapide de toutes les provinces atlantiques en matière de récolte et de transformation du poisson, et son dispositif de commercialisation des produits frais et congelés semble avoir subi la plus forte évolution. Aujourd'hui, la province compte 220 titulaires de permis de transformation du poisson, dont 153 pour le poisson de fond. La production des usines appartenant aux quatre grandes entreprises (National Sea Products, Fishery Products, The Lake Group, H.B. Nickerson) représente 80 % environ de la fabrication de produits frais et congelés de Terre-Neuve. Les grandes entreprises achètent aussi du poisson chez d'autres producteurs et/ou commercialisent les produits d'autres usines terre-neuviennes. Environ 10 % de la production et de la commercialisation effectuées dans la province sont le fait de consortia ou groupes commerciaux composés de petites entreprises.

Dans une étude récente, réalisée par le Newfoundland Fishing Industry Advisory Board (Conseil consultatif de l'industrie de la pêche de Terre-Neuve), ce phénomène était résumé de la façon suivante*:

> Au cours des années soixante et au début des années soixante-dix, la plupart des petites usines vendaient tous les produits du poisson de fond à l'une ou l'autre des quatre grandes entreprises de transformation, que ce soit en consignation, à la commande ou à la commission. Bien qu'elles ne soient pas aussi dépendantes, les usines de grandeur moyenne ont, elles aussi, vendu une bonne partie de leur poisson de fond aux mêmes entreprises, en particulier leurs blocs de morue congelés. Toutefois, elles en ont aussi vendu directement aux courtiers, surtout aux États-Unis.
>
> Ces cinq dernières années, mais spécialement les deux dernières, la plupart des petites et moyennes usines sont devenues moins dépendantes des quatre grosses entreprises et commercialisent aujourd'hui leurs propres produits en plus grande quantité, soit directement aux utilisateurs finaux, soit par l'intermédiaire de courtiers ou d'agents mandatés. Elles continuent d'avoir recours aux grandes entreprises, mais d'ordinaire seulement quand celles-ci leur passent commande ou bien lorsque sont conclues des ententes de conditionnement groupé. À l'heure actuelle, plus de 40 petites et moyennes usines de traitement du poisson (26 %) font partie d'un consortium ou d'un groupe de commercialisation existant ou en projet, ou bien ont conclu d'autres formes d'accords commerciaux avec de gros courtiers ou avec des entreprises intégrées dès le début.

En résumé, la production et la commercialisation du poisson de fond à Terre-Neuve est plus concentrée que celles de la région atlantique du Canada dans son ensemble. On constate toutefois, parmi les petites entreprises, une tendance à former des consortia de commercialisation des exportations en dehors des grandes entreprises; les petits producteurs sont ainsi assurés d'un accès à un potentiel commercial indépendant.

Taille comparée des vendeurs

À en juger par la situation que nous venons de décrire, on ne peut certainement pas conclure que les efforts de commercialisation de l'industrie du poisson de fond de la côte est souffrent d'un excès de fragmentation. Depuis un certain temps, les plus grandes entreprises canadiennes soutiennent assez bien la comparaison, au plan des

* Fishing Industry Advisory Board, «Present Markets Structure of the Newfoundland Fishing Industry», projet de document de travail, avril 1982.

dimensions, avec leurs homologues étrangères. Toutefois, les entreprises canadiennes ont tendance à offrir des gammes de produits plus variées qui contiennent autre chose que le seul poisson de fond. Cela peut être un avantage quand on a affaire à des clients qui préfèrent faire tous leurs achats au même endroit. Mais les concurrents du Canada, qui présentent de grandes quantités dans une gamme de produits restreinte, se trouvent avantagés lorsqu'ils ont affaire à des clients ayant des besoins particuliers, et peuvent ainsi réaliser des économies d'échelle en matière de traitement, de publicité, de transport et de gestion des stocks.

La National Sea Products, avec des ventes de 314 millions de dollars en 1981, est le plus gros fabricant de produits de la mer et la plus grande entreprise de ventes de tous les pays de l'Atlantique Nord. L'organisation commerciale qui doit naître de la fusion de la branche commerciale de H.B. Nickerson & Sons avec National Sea Products aura plus de deux fois la taille de Frionor, son principal concurrent. Fishery Products et The Lake Group sont plus petites que leurs rivales étrangères et se classent au cinquième et au septième rang, respectivement, parmi les entreprises canadiennes, islandaises et norvégiennes de même envergure.

Les dimensions des organisations canadiennes de traitement et de commercialisation du poisson de fond, par rapport à celles de concurrents analogues, donnent à penser que leur échelle insuffisante ne devrait pas les handicaper exagérément. Mais ces dernières années, le débat a surtout porté sur la concentration plus forte et la coordination plus poussée de la commercialisation des exportations de l'Islande et de la Norvège. En Islande, par exemple, deux organismes seulement sont responsables de toutes les exportations de poisson de fond congelé. En Norvège cette production est exportée principalement par trois grands groupes: Frionor, Nestlé-Findus (une multinationale) et le Nordic Group. La Norvège possède aussi un grand nombre de négociants et de courtiers plus petits, qui sont autorisés à vendre sur des «marchés libres».

L'Islande exporte du poisson salé par l'intermédiaire d'un seul organisme, l'Icelandic Fish Producers. En Norvège, ce produit est vendu par un grand nombre d'exportateurs, mais une seule organisation, UNIDOS, est chargée de faire affaire avec des acheteurs uniques (acheteurs d'État). Les exportateurs de poisson salé coordonnent leurs efforts grâce à l'adhésion obligatoire à l'Association des exportateurs de poisson salé. En retour, celle-ci est comptable de ses actions devant un comité d'exportation du poisson salé, nommé par le gouvernement, qui délivre des permis aux exportateurs.

Il n'existe pas de mesures précises et comparables de la concentration et de la coordination des efforts de commercialisation dans ces pays. Il est évident, cependant, que ces efforts sont le plus regroupés en Islande. En Norvège, la centralisation se remarque nettement moins qu'en Islande et se compare probablement assez bien à la situation du Canada. Le nombre de dispositions institutionnelles en matière de coordination y est cependant nettement plus considérable, de même que la faculté d'accorder un pouvoir de vente monopolistique à des marchés donnés pour des produits particuliers.

La part des fournisseurs dans les niches commerciales

Dans le débat sur les degrés de fragmentation, il n'a pas été suffisamment question des rapports entre concentration ou part de marché et faculté de faire des bénéfices.

Sur le plan des structures, le principal élément qui affecte cette faculté, dans l'industrie canadienne, est la part d'une niche commerciale donnée qu'elle peut remporter sur ses concurrents. Si le Canada ne possède pas une part importante de la niche

commerciale, ou s'il n'a pas de bons produits de remplacement à offrir, ce n'est pratiquement pas la peine qu'il espère augmenter ses prix et ses bénéfices en cherchant à s'imposer sur le marché.

Actuellement, les niches commerciales du poisson de fond ne sont pas définies avec assez de précision pour permettre une analyse décisive. En outre, l'exercice d'une puissance commerciale est limité non seulement par le nombre des concurrents existants, mais aussi par les nouveaux candidats potentiels, et donc les mesures de part du marché n'ont, tout au plus, qu'un caractère indicatif. L'amélioration des bénéfices dépend de la faculté à restreindre et contrôler la quantité du produit commercialisé dans une niche donnée afin de pouvoir en relever les prix. Si cela ne peut être réalisé, ou si de nouveaux concurrents peuvent pénétrer facilement dans la niche, il ne sera alors pas possible, à long terme, de réaliser des bénéfices plus importants, quelle que soit la part de marché détenue par une entreprise. Malgré cela, il reste essentiel que les producteurs canadiens détectent les parts du marché qui offrent les meilleures chances d'améliorer leur profitabilité et qu'ils cherchent à se les approprier.

LE MARCHÉ DU POISSON DE FOND CONGELÉ AUX ÉTATS-UNIS

La part canadienne de la consommation totale de poisson de fond aux États-Unis est passée d'environ 30 % en 1977 à près de 37 % en 1981. Les parts de marché où le Canada domine sont situées dans la partie inférieure des services de restauration générale, dans la partie supérieure des services de restauration captive et dans le segment des détaillants. À l'intérieur de ces niches, le Canada fournit probablement près de la moitié du poisson de fond destiné à la consommation.

Le poisson de fond frais fourni par les États-Unis et l'Islande, et les espèces de remplacement congelées fournies par le Japon, la Corée et l'Argentine constituent une concurrence considérable, tant réelle que potentielle. Et ce qui est plus grave encore, la concurrence la plus forte dans ces segments de marché très sensibles aux prix, vient d'autres sources de protéines moins chères, telles que la volaille, le porc et la viande hachée. En conséquence, la part du Canada dans la consommation de protéines est beaucoup plus petite dans ces segments de marché que sa part du marché du poisson de fond congelé. Dans le marché américain du poisson en blocs, la part du Canada est, là encore, importante; en 1981, elle était d'environ 34 %.

Dans le secteur des produits de marque, la présence directe des produits canadiens dans les supermarchés et les magasins de détail aux États-Unis est négligeable. Ce sont les firmes américaines qui sont les principaux concurrents dans ce segment. En 1978, Mrs. Paul's Kitchen détenait 28 % du marché, suivie par Gorton's/Bluewater, avec 21 %, et Booth, avec 7 %. Depuis lors, la part de la première a baissé et celle de la seconde a augmenté.

Pour évaluer la puissance financière et les compétences de ces firmes en matière de commercialisation par rapport à celles des producteurs canadiens, il est nécessaire de savoir à qui elles appartiennent. Gorton's est la propriété de General Mills qui, en 1981, a réalisé des ventes de 4,8 milliards de dollars. Mrs. Paul's Kitchen a été rachetée récemment par Campbell Soup, dont les ventes, en 1981, ont été de 2,8 milliards de dollars. Conagra, l'une des entreprises intégrées d'alimentation qui progressent le plus vite aux États-Unis, envisagerait, croit-on, de racheter Booth. Parmi les autres partenaires du commerce de détail, citons Stouffer's, qui appartient à Nestlé, dont les ventes en 1981, ont été de 14,2 milliards de dollars. Par conséquent, outre leur faible part dans la niche des produits de marque au détail, les entreprises canadiennes sont également très petites comparées à leurs concurrents.

L'Islande fournit une bonne quantité, peut-être 75 %, du poisson congelé dont les grands restaurants et les chaînes ont besoin. Les autres fournisseurs scandinaves détiennent sans doute encore 8 à 10 % de ce segment de marché, à l'intérieur duquel le Canada ne domine depuis longtemps que pour l'approvisionnement en flet, une

espèce que les Scandinaves ne pêchent pas en grande quantité. Le poisson frais fourni par l'industrie américaine elle-même constitue un autre élément concurrentiel. Ces dernières années, cependant, la part du Canada sur ce marché s'est accrue par suite de l'amélioration de la qualité du produit obtenu par les producteurs canadiens.

LE POISSON DE FOND FRAIS AUX ÉTATS-UNIS

Le poisson de fond frais de l'Atlantique canadien se vend surtout dans le Nord-Est des États-Unis et dans l'Est et le Centre du Canada. Au sud de la frontière, la quasi-totalité des prises de poisson de fond de l'industrie américaine de la pêche se vend sur le marché du poisson frais. En 1981, la consommation totale aux États-Unis a englouti près de 90 % de cet approvisionnement. Bien que le Canada ait couvert la plupart des importations américaines de poisson de fond frais, sa part du marché est trop petite pour lui permettre d'y exercer une influence notable. Les fournisseurs américains de poisson de fond frais comptent des petites entreprises et des pêcheurs indépendants très nombreux et très compétitifs.

LE MARCHÉ INTÉRIEUR DU POISSON DE FOND

Les entreprises canadiennes satisfont à 84 % les besoins du pays en poisson de fond frais et congelé. Sur cette quantité, près de 60 % alimentent le segment de la restauration et 40 % celui de la vente au détail. La compagnie National Sea Products occupe la majeure partie du segment de la restauration, suivie par Fishery Products. Au niveau des détaillants, trois marques réalisent 80 % des ventes de poisson congelé et de fruits de mer. Il s'agit de Highliner (National Sea), Bluewater (Gorton's) et Rupert (B.C. Packers).

LE POISSON SALÉ

Le Canada et la Norvège sont les deux seuls fournisseurs importants de poisson salé séché, avec des parts du marché mondial de 38 et 59 % respectivement en 1981. C'est la taille des poissons offerts qui détermine en grande partie les marchés qu'ils alimentent. Pour une qualité supérieure, il faut des gros poissons; les petits poissons n'intéressent pas tellement les acheteurs.

L'Office canadien du poisson salé, qui contrôle près de 50 % des ventes de poisson salé séché canadien, reçoit en gros 60 % de petits poissons (dénommés tels selon les critères internationaux de calibrage) qu'il est donc contraint de vendre surtout aux pays en voie de développement. Son principal débouché est les Antilles. Sur ce marché, la concurrence de la Norvège et d'autres producteurs canadiens est relativement peu importante; ceux-ci vendent des quantités allant de 10 à 20 % de la production canadienne de poisson salé séché. Le reste est produit surtout par la Nouvelle-Écosse, à partir de grosses morues qui permettent d'obtenir des produits de première qualité vendus par un petit nombre d'entreprises à des clients travaillant dans les spécialités, principalement aux États-Unis. Ces marchés ne sont pas alimentés par l'OCPS.

D'après ces indications, il semblerait que l'OCPS possède une puissance commerciale considérable dans ses niches. La présence de plusieurs fournisseurs canadiens indépendants de poisson salé séché ne semble pas restreindre de façon notable la puissance commerciale de chacun des groupes, parce qu'ils occupent en gros des marchés distincts.

En 1981, la production canadienne de poisson salé en vert a atteint 21 % du commerce mondial de cette denrée, et la transformation et la vente ont été réalisées à 90 % par les quatre principaux fournisseurs (l'Office canadien du poisson salé, National Sea Products, H.B. Nickerson & Sons et les Pêcheurs unis du Québec). Cette année-là, près de la moitié des importations mondiales de poisson salé en vert sont allées au Portugal, où l'Islande occupe 73 % du marché et le Canada, le reste. En Espagne, qui a acheté 15 % des importations mondiales de cette catégorie de poisson, le Canada détient 12 % du marché. Il ne semble pas que notre pays occupe, ou puisse espérer occuper, une position dominante sur les grands marchés du poisson salé en vert dans un avenir proche.

Récapitulation

Du point de vue de l'économie canadienne, la production et l'exportation des produits du poisson de fond de l'Atlantique atteignent un degré de concentration élevé, qui s'est accru de façon notable au cours des dix dernières années. Celui-ci pourrait baisser très légèrement par suite des tendances récentes vers la constitution, à Terre-Neuve, de petits consortia de commercialisation indépendants composés de producteurs autonomes.

Par rapport à ses principaux concurrents, et à l'Islande notamment, les efforts de commercialisation du Canada sont moins concentrés et à peu près équivalents à ceux de la Norvège. Toutefois, les dispositions institutionnelles visant la coordination entre commerçants sont moins nombreuses au Canada. Sur le plan de l'importance, le poisson de fond canadien n'est pas défavorisé par rapport à ses concurrents, sauf sur le marché américain des produits de marque au détail, où il a affaire à des géants mondiaux.

L'élément stratégique primordial à considérer est la question de savoir dans quelle mesure les efforts du Canada pour vaincre la concurrence au sein de certaines niches commerciales sont fragmentés. Sur le marché américain de la restauration gastronomique, c'est l'Islande qui domine et les apports canadiens ne sont pas encore un élément important. Cette concentration peut contribuer à la cherté des produits islandais et pourrait inciter les acheteurs à diversifier leurs sources d'approvisionnement.

Dans le secteur de qualité moyenne du segment de la restauration générale, dans le segment de la restauration captive et comme fournisseur des producteurs d'articles de détail, le Canada possède la plus grosse part du marché. Mais la concurrence réelle et potentielle exercée par les fournisseurs d'espèces de poisson de fond relativement moins recherchées, et par les autres sources de protéines économiques, notamment la volaille, est considérable. Les possibilités de relèvement des prix et d'amélioration des bénéfices sont donc nettement limitées.

L'exportation des produits du poisson salé, en vert et séché, est très concentrée et n'intéresse qu'un très petit nombre d'entreprises. Le principal concurrent du Canada pour le poisson salé séché est la Norvège. Pour le poisson salé en vert, son principal débouché est le Portugal et le fournisseur dominant est, de loin, l'Islande.

Concentration des acheteurs de poisson de fond

La seconde caractéristique de la structure du marché est la concentration des acheteurs. De même qu'en parlant de la concentration des vendeurs nous avons vu chaque marché séparément, nous suivrons la même méthode pour examiner l'autre aspect du commerce du poisson de fond, celui des acheteurs.

LE MARCHÉ AMÉRICAIN DU POISSON DE FOND FRAIS ET CONGELÉ

En 1968, six acheteurs américains (producteurs grossistes, courtiers, distributeurs en gros, chaînes, etc.) se partageaient 60 % de toutes les importations de poisson canadien en blocs et en filets. Les vingt plus gros acheteurs s'appropriaient 92 % de ces dernières. En 1980, par suite de la croissance des détaillants indépendants et des chaînes de restaurants, le nombre des gros acheteurs était en hausse. En outre, l'intégration verticale, sur le marché américain, des plus gros producteurs de l'Atlantique canadien a réduit de façon appréciable la concentration des acheteurs américains de poisson de fond en blocs. Tout le monde semble s'accorder à dire que la concentration des acheteurs, sur le marché américain du poisson congelé en filets et en blocs, est actuellement de 40 % pour les six plus gros clients.

En ce qui concerne la concentration des acheteurs par segment de marché, par produit et par espèce, le degré de concentration suit, dans l'ensemble, le modèle indiqué au tableau 6.9.

Tableau 6.9

Comparaison des degrés de concentration des acheteurs américains

Degré de concentration	Segment du marché	Caractéristiques
Très élevé	Industrie	Producteurs grossistes de blocs de poisson surtout en Nouvelle-Angleterre
	Détaillants	Chaînes de magasins achetant surtout sur la côte est des États-Unis
	Services de restauration (générale)	Chaînes de restaurants à travers les États-Unis
Très faible	Services de restauration (captive)	Établissements approvisionnés par un grand nombre de distributeurs à travers les États-Unis

Cette information générale, jointe à la connaissance que nous avons de la part du marché américain détenu par le Canada, à l'existence d'espèces concurrentes, à l'importance des prix pour les acheteurs et à la concentration des exportateurs canadiens, nous permet de dire que le potentiel de puissance commerciale comparatif des producteurs de poisson du Canada atlantique serait le plus élevé pour les produits indiqués dans le tableau 6.10.

Comme nous l'avons déjà dit, les marchés américains sont nettement segmentés et à l'intérieur de ces segments le degré de concentration peut être élevé. Cela se vérifie, par exemple, pour le marché des blocs de morue de qualité, où une partie substantielle du produit est achetée sur le marché libre par deux producteurs industriels qui le retransforment en produits destinés à deux chaînes de restaurants-minute. Les pressions de la concurrence sur le prix des blocs de poisson proviennent en grande partie des autres sources de protéines, parce que ces deux chaînes élargissent leur menus en offrant d'autres viandes.

Le marché de la morue de qualité en filets congelés est extrêmement concentré et n'intéresse qu'un petit nombre de chaînes de restaurants; les quatre plus gros clients effectuent probablement 70 % des achats.

Le marché des produits congelés du poisson de fond qui seront revendus au détail par des marques nominatives, est, lui aussi, concentré. En 1978, Mrs. Paul's Kitchen détenaient 28 % du marché et Gorton's/Bluewater en avait 21 %. Depuis lors, Gorton's a pris une avance substantielle sur Mrs. Paul's Kitchen.

Les achats effectués par l'armée et les compagnies aériennes, qui entrent dans le segment de la restauration captive, sont eux aussi extrêmement concentrés. Cela implique que la puissance commerciale des acheteurs peut varier énormément à l'intérieur des segments de ce marché.

Tableau 6.10

Potentiel de puissance commerciale des exportateurs de la région atlantique du Canada

Espèce	Segment de marché	Circuit primaire de commercialisation
Poisson plat en filets	Services de restauration générale en totalité; détaillants	Ventes directes
Aiglefin en filets	Services de restauration générale en totalité; détaillants	Ventes directes
Morue en bâtonnets, en portions et en filets	De la partie moyenne à inférieure des services de restauration générale et services de restauration captive	Courtiers des producteurs

Si l'on regarde vers l'avenir, on peut s'attendre à une concentration de plus en plus grande du marché des produits de la mer congelés au détail. Partout, les supermarchés proposeront vraisemblablement une ou deux marques nationales, une marque de distributeur et peut-être une marque régionale. Ces produits seront offerts par de grosses entreprises attirées par les possibilités intéressantes de rendement régulier que peuvent produire des investissements importants dans la mise au point des produits, leur marquage pour la vente au détail et la publicité. Pour qu'une stratégie de vente de produits de marque au détail porte des fruits, il faut que la qualité soit homogène, l'approvisionnement, ininterrompu, la publicité, importante et permanente, et les coûts de production, stables.

Le nombre des marques mises en vente diminuera en raison du coût élevé de l'énergie (les magasins réduisant l'espace réservé aux produits congelés) et de la révolution introduite, sur le plan de l'information, par l'application de codes universels à tous les produits vendus dans les supermarchés. Cette innovation donne déjà lieu à une intense concurrence entre les marques de détail, du fait que les supermarchés se mettent à n'offrir que les articles à forte rotation, qui leur assurent un bon rendement pour leurs investissements dans les espaces de congélation. Les codes permettent, au jour le jour, de connaître le volume des ventes de chaque produit.

En outre, les frais d'intérêt élevés incitent les supermarchés à réduire le coût des stocks. Grâce aux codes des produits, il est possible de diminuer le volume des stocks parce que leur contrôle peut se faire aussi souvent et rapidement que nécessaire, mais cela exige par ailleurs un réseau de distribution garantissant la livraison fréquente de petites quantités, au fur et à mesure des besoins des détaillants. Ces forces économiques vont toutes avoir tendance à accroître la concentration de la production, de la distribution et de la commercialisation des produits de détail. En retour, elles peuvent entraîner une concentration accrue des acheteurs industriels de poisson en blocs et en filets aux États-Unis.

Ces tendances sont susceptibles, à long terme, de corroborer une autre tendance croissante à la concentration des réseaux de courtage, qui assurent déjà 70 % du commerce américain des produits de la mer. Entre 1972 et 1977, le nombre des grossistes (courtiers) a diminué de 35 %. En même temps, la part de marché des 9 % qui sont en tête est passée de 45 à 60 %. Ces tendances à une concentration accrue des secteurs du commerce de détail et de la distribution s'ajouteront au degré de concentration déjà élevé dans de nombreux segments. Dans ce cadre, les producteurs canadiens ne semblent pas être en mesure d'exercer une influence notable sur le marché, en dépit de leur forte concentration au niveau intérieur.

En résumé, la concentration des acheteurs américains de produits du poisson de fond s'est affaiblie ces dernières années. Toutefois, le marché est extrêmement segmenté et il y a concentration d'acheteurs dans certaines niches commerciales clés. On constate aussi des tendances susceptibles d'entraîner la concentration croissante des fournisseurs de produits de marque au détail et des réseaux de distribution. Le Canada aura donc inévitablement affaire à un marché du poisson de fond plus concentré aux États-Unis.

LE MARCHÉ INTÉRIEUR DU POISSON DE FOND FRAIS ET CONGELÉ

Le poisson de fond représente 40 % de la consommation totale de poisson au Canada. Près de 60 % des ventes de poisson de toutes espèces et de fruits de mer congelés sont destinées au secteur de la restauration et 40 % à la vente au détail. Les ventes de poisson frais se répartissent également entre le secteur des détaillants et celui de la restauration.

La concentration du pouvoir d'achat dans l'industrie de la restauration au Canada ne paraît pas remarquable. Dans les salles à manger des hôtels de première catégorie, où se consomme la plus grosse partie du poisson frais, les décisions concernant le

menu, les sources d'approvisionnement et l'utilisation de produits frais ou congelés sont laissées à chaque chef cuisinier. La différence entre le Canada et les États-Unis, au niveau de la concentration des acheteurs du secteur des services de restauration générale, est l'absence de grandes chaînes de restaurants. McDonald's constitue la grande exception, puisque c'est la plus grosse chaîne de restaurants du Canada et qu'elle utilise une quantité importante de blocs de morue. Il n'y a aucun restaurant de spécialités de produits de la mer dans les cinquante plus grosses entreprises de restauration canadiennes.

En 1979, au niveau des détaillants, les ventes de produits de la mer congelés ont été réalisées, pour 72 %, par les grandes chaînes de magasins, 19 % par les gros détaillants indépendants, et le reste par les magasins plus petits. Trois marques contrôlent 80 % du commerce du poisson congelé au détail (Highliner, Bluewater et Rupert). La forte concentration des fournisseurs tendrait à rétablir l'équilibre avec la concentration des chaînes de magasins de détail.

LE MARCHÉ INTERNATIONAL DU POISSON SALÉ

Dans le secteur du poisson salé, les débouchés du Canada sont plus dispersés que ses marchés du poisson de fond frais et congelé. On ne peut en déceler la concentration qu'en examinant chaque marché national. Aux États-Unis, celle-ci est marquée chez les acheteurs; une proportion substantielle des ventes est écoulée par un petit nombre de courtiers-négociants. Sur d'autres marchés nationaux, la concentration est souvent forte et en augmentation et elle est souvent parrainée par le gouvernement national. En Jamaïque, par exemple, toutes les importations de poisson salé s'effectuent par l'intermédiaire d'une agence commerciale publique et au Portugal, c'est aussi un organisme gouvernemental qui importe une grosse partie du poisson salé en vert.

C'est la faculté des vendeurs à commercer sur d'autres marchés nationaux qui détermine le degré de puissance commerciale que confère cette concentration des acheteurs. La consommation totale de poisson salé dans le monde semble baisser et tend donc à restreindre la faculté de vendre sur d'autres marchés. C'est pourquoi la tendance croissante à la concentration des acheteurs est une source de préoccupation.

La tenue du commerce canadien du poisson de fond

La structure du marché du poisson de fond, dont nous avons décrit les principales niches et la concentration des acheteurs et des vendeurs, peut nous permettre de comprendre les résultats commerciaux du Canada. Dans cette section, notre intention est d'analyser le comportement des vendeurs canadiens, principalement sur le marché américain. La question centrale concerne ce qu'on a appelé la commercialisation rationnelle (ou irrationnelle). Nous examinerons notamment l'idée selon laquelle les exportateurs canadiens se font une concurrence acharnée et destructrice en matière de prix.

Depuis au moins dix ans, la question de l'existence ou de l'absence d'une guerre des prix destructrice dans l'industrie canadienne des pêches et ses causes possibles, est un vaste sujet de discussion. Des porte-parole du fédéral se sont dits préoccupés du fait que la «commercialisation irrationnelle» et «le manque de discipline» des producteurs canadiens ont entraîné une baisse des prix exagérée et, par contrecoup, fait perdre des revenus et des bénéfices à l'industrie et à l'économie canadienne en général. Les dirigeants de l'industrie ont eu tendance à interpréter la concurrence des prix comme étant un ajustement commercial nécessaire pour vendre le volume croissant de poisson canadien qui entre en concurrence avec les autres sources de poisson de fond et de volaille à bas prix.

Il est utile de scinder le problème en deux parties, sa composante à court terme et sa composante à long terme, à savoir la rationalisation des ventes et la rationalisation de la commercialisation. Par nature, la concurrence des prix est un phénomène à

court terme. Elle concerne des prix fixés chaque jour sur le marché et elle est déterminée en grande partie par les volumes à vendre, les niches commerciales approvisionnées et les méthodes de vente propres aux divers segments du marché. La rationalisation de la commercialisation par contre, implique une optique à long terme permettant de devancer les problèmes, de préparer les plans nécessaires et de les mettre en œuvre. Bien que ces deux questions soient intimement liées, il convient de les examiner séparément avant d'en tirer des conclusions.

Qu'est ce qu'une concurrence des prix destructrice?

Par cette expression nous voulons parler d'une mesure prise par un ou plusieurs vendeurs canadiens de poisson, qui entraîne la vente du produit offert à un prix inférieur à celui qui produirait un bénéfice maximum. La définition admet, par exemple, que certains producteurs puissent juger plus profitable de vendre leurs produits à des prix plus bas afin d'éviter les frais de stockage et d'intérêt. Dans ce cas-là, un prix plus faible ne correspond pas obligatoirement à une perte de bénéfice ou de revenu et ne constitue pas une concurrence destructrice.

Sur le marché américain des produits canadiens de la pêche, les principales sources potentielles de concurrence des prix destructrice sont:

- l'insuffisance d'information et de connaissance sur la situation du marché et des prix, actuelle et prévisible, pour les produits particuliers d'un segment de marché;
- la puissance commerciale des acheteurs;
- une stratégie commerciale adoptée par un fournisseur canadien pour s'emparer, en cassant ses prix, d'une part du marché détenue par un fournisseur concurrent;
- les faiblesses d'organisation du réseau canadien de distribution;
- une crise financière passagère qui provoque la vente, en très peu de temps, d'un volume de stocks anormalement élevé.

INSUFFISANCE DE L'INFORMATION

Les problèmes d'information qui provoquent une baisse anormale des prix peuvent avoir quatre causes principales, dont trois ont des effets analogues:

1. Les contrats d'achat unique concernent souvent des volumes importants d'espèces très variées, transformées en produits très nombreux et différents, et sont assortis de conditions de livraison ou de paiement très diverses. En conséquence, le «prix» indiqué d'un produit donné peut être trompeur.
2. Lorsqu'un producteur n'applique pas de politique de contrôle de la qualité, il ne peut pas être absolument certain du degré de qualité des produits qu'il vend. Les producteurs connus pour leurs insuffisances dans ce domaine trouveront en face d'eux des acheteurs qui rabattent automatiquement les prix par rapport à ceux qu'ils paient à d'autres, en raison de l'incertitude ou du risque lié à la qualité de l'achat.
3. Un problème étroitement lié au précédent se pose lorsqu'un produit est vendu comme étant d'une qualité donnée et que l'acheteur prétend ultérieurement qu'il était de qualité inférieure. Le producteur a le choix entre reprendre le produit ou négocier un prix plus bas. Étant donné que les frais entraînés par le déplacement jusqu'au lieu de stockage de la marchandise et sa vérification peuvent être élevés, il est courant qu'un meilleur prix soit négocié par téléphone, sans examen direct. Si l'acheteur n'est pas honnête, il en résulte des baisses de prix indues.
4. Si l'on veut maximiser les bénéfices, il faut être capable d'adapter et d'optimiser très rapidement la gamme des produits fabriqués. C'est un processus permanent qui réclame une information quotidienne ou hebdomadaire, la faculté de prévoir la situation qui prévaudra plus tard au cours de la saison, lorsque les produits

arriveront sur le marché, et la transmission des instructions du personnel de vente aux exploitants d'usine en ce qui concerne la gamme des produits et les formes d'emballage. Ces procédures n'ont jamais été très bien mises au point dans l'industrie des pêches de l'Atlantique, en raison surtout des contraintes de production résultant d'un mauvais contrôle sur le volume, la cadence d'arrivée et la qualité du stock de matière première arrivant pour transformation. Un autre indice montrant que ce contrôle est insuffisant à l'entrée est l'orientation vers la production ou le volume qui caractérise l'industrie. En outre, vu les décisions prises par des entreprises indépendantes au sujet de la gamme des produits et l'absence d'un processus d'organisation coordonné, les entreprises canadiennes sont dans l'impossibilité de prévoir quelle sera la gamme optimum des produits et de planifier en conséquence. Le délai qui s'écoule entre une décision de production donnée et le moment où le produit fini arrive sur le marché — délai qui peut varier de six semaines à six mois — risque de provoquer la surabondance ou l'insuffisance de l'offre des produits en question.

Dans les trois premiers cas, les prix de base proposés ont des chances d'être transmis sans grosses distortions à l'ensemble des acheteurs et des vendeurs, mais ils ne tiendront pas compte des conditions requises; cette communication ne donnera pas le prix «réel» de la vente et le signal émis à l'intention des autres acheteurs et vendeurs sera incorrect. Du fait de l'instabilité de la fixation des prix, il peut malheureusement en résulter un processus provoquant des mini-ruées sur le marché. On le constate en particulier lorsque tout le monde est au courant d'une offre abondante pour un produit donné et de la mauvaise situation financière de certains producteurs.

En ce qui concerne le quatrième facteur, celui de l'optimisation de la gamme des produits, la figure 6.1 montre la compression importante qu'ont subie, ces dernières années, les prix des produits économiques canadiens, à la livre (par ex., blocs, filets de cinq livres avec arêtes). Comme le coût de production de chacun de ces paquets est à peu près le même, la maximisation réussie des marges bénéficiaires ferait converger les prix. C'est ce qu'indique la tendance reproduite à la figure 6.1. Il semble donc que la faculté de l'industrie à optimiser à court terme sa gamme de produits se soit améliorée. Il serait intéressant d'étudier plus en profondeur la pleine signification de cette tendance.

Il est cependant évident que la maximisation des bénéfices sera plus facile à réaliser si la planification de la production est mieux coordonnée à l'échelle de l'industrie tout entière.

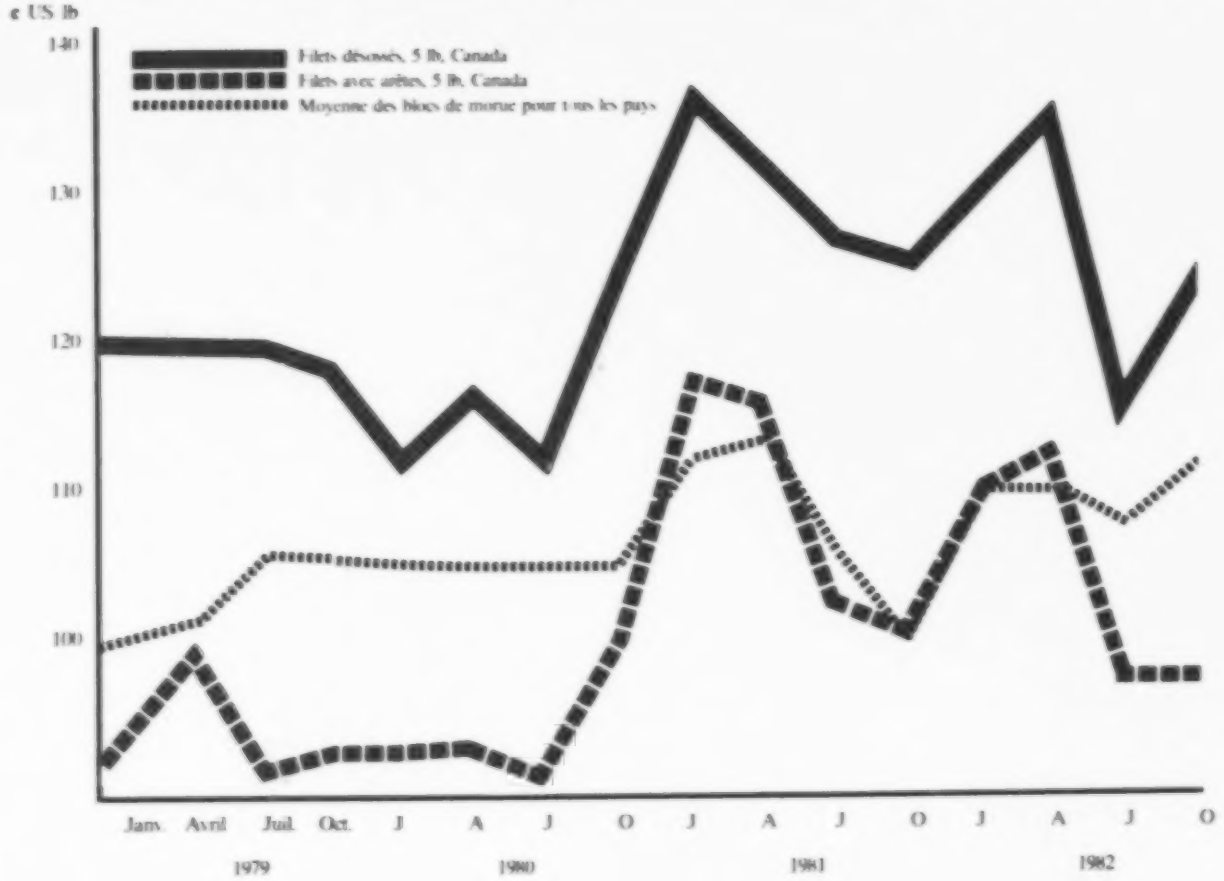
DÉSÉQUILIBRE DE LA PUISSANCE COMMERCIALE

Si les acheteurs se servaient un peu plus de leur puissance commerciale, les prix des produits de la pêche risqueraient de rester bas en permanence. Nous avons remarqué, après avoir examiné la concentration des acheteurs et des vendeurs, que sur le principal marché du Canada, les États-Unis, la concentration des acheteurs a diminué ces deux dernières années tandis que la concentration des vendeurs canadiens augmentait substantiellement. Cette étude nous a permis de conclure qu'un déséquilibre de la puissance commerciale ne prête pas à conséquence sur le marché américain.

Cependant, comme nous l'avons déjà signalé, dans certains segments de marché, les acheteurs sont très concentrés et des tendances très nettes montrent que cette concentration peut être accrue au niveau des détaillants et des distributeurs. Sur certains marchés internationaux, on trouve des agences gouvernementales d'achat uniques, bien que cette particularité concerne plus les marchés du poisson salé que ceux du poisson de fond frais ou congelé. Dans ces cas, l'équilibre de la puissance commerciale tendra à s'orienter vers l'acheteur. Toutefois, vu l'existence d'un grand nombre de marchés nationaux, la faculté d'un acheteur à forcer la baisse des prix est limitée.

Figure 6.1

Prix de gros des blocs et filets de morue aux États-Unis, calculés au milieu du mois indiqué, de 1979 à 1982



Source: Bulletins commerciaux du MPO récapitulant les données du Boston Blue Sheet

LA LUTTE POUR OBTENIR UNE PART DE MARCHÉ

Le seul phénomène qui puisse être vraiment qualifié de concurrence des prix «destructice» est peut-être la lutte destinée à remporter une part du marché. Elle peut se présenter de deux façons très différentes. La première, dans le cadre d'une stratégie commerciale visant à s'assurer une place plus grande et permanente sur le marché. Le vendeur peut offrir des «produits d'appel» vendus à perte pour prendre pied, après quoi les prix normaux sont rétablis. Pour être fructueux et durables à long terme les efforts de cette tactique de cassage des prix doivent être basés sur des avantages structurels solides, par exemple des coûts les plus bas possibles, grâce à un excellent accès à la ressource, à des avantages technologiques, ou même à un accès à des services très bon marché assurés par une grande entreprise mère.

Une partie de la marge potentielle obtenue grâce aux coûts minimes peut être consacrée à l'expansion de la part du marché au moyen de réductions à long terme des prix. Cette forme de concurrence des prix ne s'est pas avérée un facteur important de rivalité entre les entreprises canadiennes. Toutefois, les excellentes ressources du Canada et son accès direct au marché américain lui permettent réellement de récolter et commercialiser le poisson de fond bien meilleur marché que de nombreux fournisseurs traditionnels comme l'Espagne et le Portugal. C'est cet avantage qui a permis aux fournisseurs canadiens de devenir les plus gros exportateurs mondiaux de produits de mer.

La seconde forme de concurrence des prix visant à accroître une part de marché se produit lorsqu'un ajustement des prix est rendu inévitable par l'excès de l'offre par rapport à la demande sur un marché quelconque. Les vendeurs veulent être les premiers à fuir un marché en baisse et, ce faisant, ils risquent d'accélérer la baisse des prix et de casser éventuellement le prix qui serait vraiment nécessaire pour remettre le marché en ordre. Cette difficulté peut encore être aggravée par les problèmes d'information dont nous avons déjà parlé.

Le premier cas — celui de la réduction des prix comme tactique d'amélioration de la part du marché — ne paraît pas toucher de façon significative le commerce canadien du hareng et du poisson de fond. Ce n'est pas étonnant, car si un gros vendeur cherchait à casser les prix de façon prolongée il serait immédiatement découvert et contré par le petit nombre d'autres gros vendeurs qui se partagent cette industrie très concentrée. L'ensemble des gros producteurs reconnaît la futilité de cette tactique. L'étude que nous avons menée sur ce sujet nous a permis de conclure qu'il n'était nullement prouvé que les producteurs canadiens se servaient volontairement de la concurrence des prix destructrice pour détourner des parts de marché à leur profit.

Cela ne veut pas dire que les prix ne tombent pas, en particulier pendant les mois d'été, où les prises sont élevées. Toutefois, il s'agit là d'un processus logique puisque, en période de faible demande, les produits sont vendus aux courtiers, aux négociants et aux clients qui absorbent les frais de stockage et d'intérêt et les risques de l'évolution future des prix. La baisse des prix souvent constatée, en été, sur le marché américain semble donc être l'expression de deux éléments:

- les producteurs, qui vendent une partie de leurs produits aux intermédiaires (les courtiers et négociants) et aux utilisateurs finaux au lieu de les garder pour la vente ultérieure, et
- la gamme des produits, qui s'appauvrit en qualité et en valeur par suite des gros volumes de la production d'été.

Ce dernier effet peut s'aggraver encore si le secteur de la pêche côtière de Terre-Neuve connaît une saison de pêche surabondante. Les volumes supplémentaires peuvent provoquer une réduction substantielle des prix de la gamme étroite de produits pouvant être fabriqués à partir des espèces pêchées. Dans cette gamme, les options

sont restreintes puisqu'il faut transformer rapidement un volume de poisson plus important pour empêcher qu'il se détériore. Les produits doivent donc être simples et faciles à fabriquer. En outre, la relative petitesse du poisson capturé par les pêcheurs côtiers et sa chair molle limitent encore la gamme des produits que l'on peut espérer en tirer.

La chute importante des prix de ces produits provient du fait que tous les acheteurs et vendeurs ont des attentes au sujet de la quantité normale de poisson et de produits qui seront offerts, et qu'ils ont établi leur programme en fonction d'une récolte normale. Si celle-ci est beaucoup plus importante que prévu, il leur faut du temps pour s'adapter et trouver des moyens de faire prendre au produit excédentaire (généralement des blocs ou des filets non dépiautés et avec arêtes) la place d'autres produits compétitifs. Cette récolte record doit arracher une part du marché à d'autres espèces de poisson ou à des fournisseurs de volaille qui ont déjà des programmes bien établis pour servir leurs propres segments de marché. Comme il faut que l'excédent se fraye de force et rapidement un chemin sur le marché, il en résulte une chute des prix, qui peut être substantielle au cours d'une seule saison.

Les solutions applicables sur le plan de la commercialisation doivent servir à élargir la capacité commerciale en vue de vendre le surplus de la production ou des quantités équivalentes sur des marchés ou des segments non alimentés par les Canadiens, c'est-à-dire afin de perturber les marchés concurrents plutôt que les marchés sur lesquels les Canadiens sont déjà bien implantés. À moyen terme, des actions devront éventuellement être prises pour élaborer de nouveaux produits et développer la capacité commerciale et les circuits de distribution. Si les prises atteignaient chaque année un volume record (ce qui n'est pas le cas), les organismes de commercialisation pourraient prévoir d'acheter les produits à un prix légèrement plus bas et de les proposer sur des segments de marché nouveaux, délogeant peut-être ainsi à jamais un peu de la goberge, du merlu ou du poulet qui entrent actuellement dans le régime alimentaire des Nord-Américains.

Concurrence des prix des produits économiques et publicité

L'industrie canadienne, à part quelques exceptions notables, est spécialisée dans l'approvisionnement de grosses quantités de produits de qualité moyenne et de quelques produits de qualité inférieure, présentés en emballages économiques et à prix modérés, destinées aux acheteurs industriels et à ceux des secteurs de la restauration. Les denrées fournies par un producteur ne sont pas sensiblement différentes de celles de ses concurrents et pour cette raison, sur tous les marchés de produits économiques, l'instrument primordial de concurrence dont dispose l'entreprise, c'est le prix. Aucune autre forme de concurrence n'est aussi efficace pour vendre des produits analogues. Le producteur isolé n'a rien à gagner à faire de la publicité pour ses produits auprès des acheteurs commerciaux, parce que tous les autres leur sont pratiquement identiques. Néanmoins, faire de la publicité à l'échelle de l'industrie, pour lui permettre d'élargir sa part de marché aux dépens des fournisseurs étrangers de poisson de fond et d'autres sources de protéines (en particulier le poulet), ne manque pas d'utilité.

La concurrence des prix n'est pas obligatoirement mauvaise si les prix baissent juste assez pour permettre aux Canadiens de supplanter d'autres fournisseurs et de s'approprier une part du marché. Les producteurs canadiens sont très bien implantés dans leur niche puisque le volume des ventes s'est accru de près de 50 % entre 1977 et 1981. Ils dominent actuellement la partie médiane du marché américain des produits de qualité et multiplient leurs débouchés en Europe et aux États-Unis dans les produits au détail.

Les ventes des producteurs canadiens sont assez concentrées parce qu'ils vendent des quantités importantes et croissantes de produits à un nombre de marchés et de seg-

ments de marcché restreint sur le plan géographique. Cela peut donner l'impression qu'ils se marcchent sur les pieds et se font une concurrence inutile. Pour que le Canada vendee des volumes croissants de produits, il faut qu'il élargisse la part du poisson de fonnd par rapport aux sources de protéines carnées dans les niches commerciales qu'iil domine, et qu'il prenne pied dans des niches nouvelles. Afin d'augmenter la conssommation individuelle de poisson de fond de l'Atlantique dans les segments de marcché qu'il détient, le Canada devra déployer des efforts dans toutes les directions pouur promouvoir ses produits, en améliorer la qualité et réduire les coûts qui s'y rattachhent.

Organisation des circuits canadiens de distribution

Ces dix dernières années, la concentration croissante de la commercialisation du poisson de fonnd canadien s'est doublée d'une augmentation importante de l'intégration verticale : des entreprises, en particulier aux États-Unis. En 1968, National Sea Products étaitt la seule entreprise canadienne disposant d'installations de transformation au sud dde la frontière, et seules quatre firmes y possédaient des bureaux de vente. Aujourrd'hui, on y compte neuf bureaux de vente, représentant huit entreprises. Les quatrre plus grosses d'entre elles ont construit des usines de retransformation des blocs de ppoisson ou élargi leurs anciennes installations, pour franchir l'obstacle des tarifs d'imnportation. Elles ont également ouvert huit nouveaux bureaux de vente et de commerrcialisation dans plusieurs autres pays entre 1977 et 1980. Les difficultés que l'indusstrie traverse actuellement l'ont toutefois contrainte à réduire le nombre de ses buureaux de vente à l'étranger. H.B. Nickerson & Sons, par exemple, a récemment feermé ses bureaux en Espagne et en Allemagne.

Les agents imternationaux des grandes entreprises canadiennes, spécialisés dans la commercialissation et la transformation du poisson, jouent un rôle beaucoup plus important quae par le passé dans le secteur industriel des ventes. En 1968, la quasi-totalité des pproduits (sauf ceux de Booth et de Gorton's, intégrés dans des entreprises de propriété américaine) était vendue à des acheteurs se trouvant pratiquement à portée de maain, habituellement en consignation ou aux prix «du disponible», et une proportion dee 22 % seulement était vendue à des agences canadiennes de distribution installées auxx États-Unis. Par contraste, le Groupe d'étude a calculé qu'en 1981, plus de 75 % des tblocs de morue canadienne commercialisés aux États-Unis étaient expédiés à une succursale de l'une des grandes entreprises canadiennes, qui en vendait à peu près la mmoitié à d'autres producteurs.

Les filets de morue sont commercialisés d'une façon analogue. On calcule que 80 % d'entre eux ssont vendus directement à la filiale américaine d'un producteur canadien et, après trarnsformation, revendus par le biais d'un vaste réseau de partenaires commerciaux (422 % par des courtiers à commission, 20 % par des organismes). Habituellement, le courtier négocie sur la base du cours ou du prix au moment de la vente. Il semble que cette pratique soit utilisée dans 50 % des ventes effectuées aux États-Unis.

On peut prétendre que le potentiel de rationalisation des ventes des Canadiens est affaibli par le fait qu'ils se reposent beaucoup sur les courtiers à commission, qui négocient less prix en se basant sur les cours donnés par chacune des quatre grandes entreprises. Cela pourrait arriver si, dans chaque localité, l'acheteur parvient à monter les quatrre courtiers les uns contre les autres au cours des négociations.

Le nombre dde maillons qui constituent la chaîne entraînant le produit depuis la phase de productiion jusqu'au consommateur final peut être source de restrictions supplémentaires. SSi, par exemple, les prix baissent au niveau de la transformation, cela ne signifie pas obligatoirement qu'ils diminueront au niveau du consommateur final. Chaque maillon de la chaîne de distribution peut absorber une partie de la baisse, ce qui, au boutt du compte, peut n'entraîner qu'une très faible variation au niveau de la

vente au détail. Ces effets se manifestent dans les mouvements des prix et des marges bénéficiaires à l'usine, au niveau du grossiste et au niveau du détaillant et pour la quasi-totalité des produits alimentaires. Ils ne sont supprimés que lorsque tout le système de production, de transformation et de livraison est réglé par les offices nationaux de commercialisation.

Les préoccupations qui précèdent ont conduit certains à comparer le système canadien à la méthode utilisée par l'Islande vis-à-vis de ses courtiers aux États-Unis, où il n'y a qu'un courtier par localité et où celui-ci doit vendre au prix spécifié par le bureau de vente islandais. Cette façon de faire améliore le contrôle que l'on peut exercer sur un élément de la chaîne de distribution.

Le succès d'une stratégie de rationalisation des ventes conçue pour stabiliser et relever les prix dépendrait donc, à court terme, des quantités de produits canadiens à vendre et de l'existence d'autres produits concurrents. Comme nous l'avons déjà vu, le Canada est le fournisseur de poisson de fond dominant dans sa niche commerciale. Mais, dans cette niche, les acheteurs sont très sensibles aux prix et les remplacements par d'autres espèces de poisson de fond et par la volaille portent sur des quantités substantielles. La faculté d'obtenir des prix plus élevés est par conséquent fortement restreinte. On peut même affirmer que la relative modération des prix canadiens a favorisé nettement l'accroissement de la part du Canada sur ce marché. À moyen terme, les facteurs limitatifs les plus cruciaux sont l'arrivée éventuelle de nouveaux concurrents, notamment ceux qui proposeraient la morue du Pacifique occidental et la morue, et l'utilisation accrue de poulet dans les menus des secteurs de la restauration générale et captive.

Il ne fait pas de doute que le Canada peut difficilement se permettre de relever les prix dans sa niche commerciale tout en conservant ou en augmentant le volume de ses ventes. Il est vrai aussi que l'exercice d'un contrôle plus strict sur la façon dont les courtiers, les négociants, les grossistes et les détaillants fixent les prix des produits canadiens qui passent entre leurs mains, permettrait aux commerçants de mieux faire en sorte que les baisses de prix à quai ou à l'entrée de l'usine se répercutent jusqu'aux décideurs finaux (les consommateurs, les planificateurs de menus, les producteurs effectuant une seconde transformation du produit), de telle manière que le volume des ventes en soit augmenté.

Les défenseurs de l'intégration verticale totale contestent l'utilité des courtiers et des négociants. Mais s'ils n'existaient pas, leur rôle devrait être assumé par une nouvelle organisation, pour éviter la disparition d'un marché existant. Sur le plan économique, le plus important est de comparer l'efficacité de différents moyens d'effectuer un travail donné. Les courtiers et les négociants servent l'acheteur final en proposant toute la gamme des produits dont le client a besoin, en assurant la régularité de l'approvisionnement, en traitant avec un grand nombre de fournisseurs et en offrant des produits dont la qualité correspond aux désirs des acheteurs et dont le prix est raisonnable. Pour fournir ces services, les courtiers prennent une commission ou bénéfice commercial. En outre, comme bien souvent les acheteurs (par ex. les petits restaurants et détaillants) sont nombreux à n'avoir besoin que de petites quantités de produits très variés, l'ampleur de la gamme offerte par le courtier lui permet de conserver des coûts de distribution peu élevés. Les négociants sont utiles aussi parce qu'ils achètent les produits en excédent et les vendent sur des marchés éloignés grâce à leurs réseaux de distribution très étendus.

En résumé, l'intégration verticale des producteurs canadiens a fait des progrès notables au cours des dix dernières années. Actuellement, le système subit des transformations par suite des problèmes financiers que connaissent les producteurs. Comme l'industrie s'appuie assez lourdement sur les courtiers et négociants qui travaillent à

la commission, elle n'a pas la latitude nécessaire pour appliquer une politique de prix garantissant que les baisses de prix se répercutent jusqu'aux décideurs finaux.

Les ventes à perte ou ventes-sacrifice

La principale cause de concurrence des prix destructrice que le Groupe d'étude a pu déceler au cours de son travail vient des pressions financières qui s'exercent sur les entreprises de transformation du poisson, provoquant ce qu'on a appelé les ventes-sacrifice.

Les entreprises de transformation conservent habituellement des stocks destinés à leurs usines de retraitement aux États-Unis et à leur permettre d'étaler leurs ventes au cours de l'année. De nombreux fabricants canadiens se trouvent en situation déficitaire grave par suite des pertes qu'ils ont subies au cours des dernières années (voir chapitre 5). La hausse des taux d'intérêt a encore aggravé ces problèmes. En effet, outre qu'elle a accru les frais d'intérêt sur les emprunts destinés à financer les stocks normaux, elle a conduit les acheteurs américains à renvoyer les stocks aux fabricants canadiens.

Pour évaluer les pertes de revenus et de bénéfices qu'entraînent les ventes-sacrifice, il faut avoir une idée précise des structures du marché et de son fonctionnement «normal». Les mécanismes saisonniers de la pêche et ceux de la consommation aux États-Unis présentent des caractéristiques très marquées et mal assorties. La pêche en mer connaît presque toujours des pointes saisonnières qui entraînent le regroupement des prises certains mois de l'année, différents selon les pays. Les prises de morue de l'Islande sont regroupées dans la première moitié de l'année, celles de la Norvège ont lieu surtout en février et mars. Les prises du Canada sont concentrées à 75 % pendant les mois d'été. Ces pointes saisonnières ne s'harmonisent pas avec les habitudes de consommation. En Amérique du Nord, on enregistre une chute importante de la consommation de toutes les espèces de poisson au cours de l'été, au moment où les prises canadiennes sont les plus fortes. Cette situation oblige les fabricants à conserver leurs stocks. Ce manque d'harmonisation entre les constantes de la pêche et de la consommation produit un coût de stockage inévitable que doit nécessairement couvrir le consommateur au moment d'acheter du poisson.

Le stockage est une opération normale et tous les partenaires commerciaux connaissent et prévoient ces fluctuations saisonnières. Lorsqu'un produit est offert à un prix inférieur au prix prévu à terme, plus les frais de stockage et d'intérêt (auquel on ajoute encore une prime de risque), on peut s'attendre à ce que les fabricants de produits retransformés, les courtiers ou les négociants l'achètent et le gardent en vue de le vendre plus tard.

Nous l'avons vu dans la section précédente, cette forme de spéculation peut réduire ou supprimer les possibilités de transmission aux consommateurs finaux des importantes baisses passagères du prix de vente chez le producteur canadien. (Les détaillants n'aiment généralement pas non plus modifier leurs prix pour peu de temps). La baisse maximum du prix ne se répercute jusqu'au consommateur final que si tous les partenaires du système croient que la tendance à la baisse va durer. Si l'on compare les fluctuations des stocks mis en réserve avec les variations des habitudes de consommation et avec les différences de volume des exportations canadiennes vers les États-Unis, il n'est pas étonnant que les prix de nos exportations connaissent certaines fluctuations selon l'époque de l'année.

Il vaut la peine de relever, dans le comportement du marché américain du poisson de fond, un certain nombre de tendances. La stabilité des prix, au cours des vingt dernières années, a connu des fluctuations sensibles. Au début des années soixante, les prix demeuraient relativement stables toute l'année, malgré la forte concentration de

la saison de pêche et des expéditions aux Etats-Unis. Une analyse réalisée par le Groupe d'étude montre que les prix canadiens ont connu des fluctuations plus grandes entre 1974 et 1977 qu'entre 1978 et 1981. Toutefois, la situation actuelle révèle que ces mouvements importants des prix, à la baisse notamment, peuvent provenir de la mauvaise situation financière des gros producteurs. Notons tout de même un élément important à cet égard. Selon les calculs effectués par le Groupe d'étude, le plongeon des prix de gros de la morue au cours de l'automne 1981 peut être presque entièrement attribué au fait que les producteurs ont répercuté les frais de stockage et d'intérêt sur les acheteurs américains. Comme ceux-ci doivent absorber ces coûts, il en résulte nécessairement une baisse des prix de gros.

Il semble que les producteurs canadiens soient devenus de plus en plus sensibles aux différences de prix entre différents produits offerts sur divers marchés. Comme nous l'avons vu au tableau 6.4, il s'est produit, en conséquence, une évolution ininterrompue de la production vers les paquets de filets et le poisson salé et une baisse des blocs de morue. On voit, à la figure 6.1, que pour les produits économiques de la morue vendus sur le marché américain, les producteurs ont réussi à affiner leur gamme de produits et leur gestion des stocks à un point tel que les différences de prix ont pratiquement disparu. Cela se traduit par un bénéfice commun sur la livre de poisson vif. Les paquets de 5 livres de poisson désossé de première qualité se vendent entre 15 et 25 cents de plus la livre. Cet affinement de la réaction des producteurs aux signaux donnés par les prix à court terme permet à l'industrie d'obtenir des gains maximums. Il est aussi remarquable qu'au cours de cette période les ventes de filets de morue canadiens ont augmenté de 35 % tandis que les ventes de blocs de morue ont baissé de 13 %. Parallèlement, les ventes islandaises de filets et de blocs de morue sur le marché américain ont diminué de 16 à 29 % respectivement.

Le coût des ventes-sacrifice

Récemment, il s'est trouvé des cas où le prix des blocs de morue et des filets de poisson plat semblent avoir baissé d'une somme supérieure aux frais de stockage et de possession réunis. On n'a pas trouvé d'exemples de ce genre sur les marchés du hareng.

L'expérience montre que la taille du producteur en cause et la quantité de produit vendue au rabais sont directement liées à l'importance de la baisse du prix. Il n'y a là rien de surprenant. Lorsqu'on apprend qu'un gros fournisseur ayant des stocks volumineux liquide ces derniers, les autres fabricants décident logiquement de vendre eux aussi leurs produits, afin d'éviter de perdre des clients auxquels ils tiennent ou de devoir arriver beaucoup plus tard sur le marché, ce qui les obligerait à absorber d'autres frais de stockage et peut-être à devoir vendre à plus bas prix encore. Par accumulation, la conséquence peut être un effondrement rapide des prix. Lorsque les petits producteurs pratiquent cette politique, les plus grosses entreprises, ou celles qui sont plus complexes, en sont importunées, car cela les oblige à conserver leurs stocks jusqu'à ce que les petites entreprises aient vendu leur produits. Toutefois, cette pratique ne semble pas avoir eu un effet important sur les prix du marché.

Le cas du poisson plat en 1981 illustre bien les problèmes qui peuvent surgir. Deux gros producteurs assurent la capture et la vente de près de 80 % du total des envois de filets de flet canadiens aux États-Unis. Au début de 1981, le prix du marché paraissait stable et se situait autour de 1,60 $ US la livre à Boston. Étant donné le coût élevé de la conservation de stocks importants et les pressions qu'exerçaient ses créanciers pour qu'il améliore sa situation de trésorerie, l'un des producteurs a dû vendre son stock rapidement sur le marché américain. Le résultat a été une baisse de prix de 25 cents la livre environ. L'autre gros producteur, devant cette baisse, avait décidé de garder ses stocks jusqu'au retour du prix à son niveau antérieur. Mais, devant le risque de perdre des clients, l'entreprise a changé de politique et a mis progressivement ses produits sur le marché.

Dans l'intervalle, un assez grand nombre de distributeurs, de négociants, de courtiers et d'acheteurs finaux avaient acheté des quantités substantielles de produits. Il s'est écoulé un an avant que le prix retrouve son niveau initial. La perte totale de recettes brutes des deux entreprises a été évaluée à 3 millions de dollars américains. La perte nette (après déduction des économies de frais d'intérêt et de stockage) se situe à 1,5 million pour des ventes de 56 millions. Le problème essentiel, cependant, était l'insuffisance des capitaux dont pouvait disposer le producteur, ce qui lui a occasionné des difficultés d'exploitation et l'a obligé en fin de compte à sacrifier sa marchandise.

Des cas analogues se sont produits pour les blocs de morue. Les pertes de revenus bruts pour 1980 et 1981 ont été estimées à 2,4 millions de dollars au maximum et les pertes de revenu net, à 2,2 millions pour des ventes de 193 millions.

Le Groupe d'étude en a donc conclu que les problèmes momentanés de concurrence des prix destructrice proviennent des difficultés financières des producteurs. Ils sont le plus graves lorsqu'une grosse entreprise est obligée d'écouler rapidement des quantités importantes de produits. Si les faiblesses financières très répandues dans le secteur de la transformation, dont nous avons parlé en détail au chapitre 5, ne sont pas corrigées, elles provoqueront périodiquement des accès de ventes-sacrifice. Néanmoins, les pertes nettes qui en découlent pour les pêches canadiennes sont relativement peu importantes si on les compare aux ventes totales.

En résumé, pour surmonter les difficultés à court terme qu'entraîne la rationalisation des ventes au niveau des prix et des bénéfices, il convient:

- d'optimiser la gamme des produits et des paquets au jour le jour ou à la semaine pour profiter des possibilités existantes et futures du marché;
- de garantir aux vendeurs canadiens une information et des connaissances satisfaisantes pour leur permettre de prendre des décisions justes en ce qui concerne la gamme des produits et les prix de départ;
- de garantir aux producteurs des capitaux de roulement et des ressources financières suffisants;
- de disposer d'une capacité commerciale satisfaisante et de produits de rechange suffisants ou de débouchés non conventionnels, capables d'absorber rapidement des volumes supplémentaires imprévus, à des prix raisonnables et dans des niches commerciales autres que celles dans lesquelles les Canadiens sont déjà implantés.

L'expérience montre, ces dernières années, que l'industrie à considérablement amélioré son aptitude à régler ou adapter sa gamme de produits au cours de la saison. Mais ses progrès sont plus lents en ce qui concerne les deux derniers éléments, à savoir les ressources financières satisfaisantes à garantir aux producteurs et les marchés de rechange.

Rationalisation de la commercialisation

Par opposition aux ventes, la commercialisation exige une planification et des efforts à longue échéance pour maximiser les gains totaux qu'une entreprise ou une industrie peut en obtenir. Dans la commercialisation, il faut tenir compte de la nécessité d'offrir un éventail de produits à un grand nombre de segments de marché, en sorte que le gain obtenu dans chacun d'eux soit le plus élevé et le plus égal possible. La commercialisation englobe des aspects tels que le contrôle des circuits commerciaux, le développement des marques, la création de nouveaux marchés géographiques, la mise au point de nouveaux produits, le renversement des obstacles posés par les concurrents et la mise en place de défenses pour protéger les niches commerciales canadiennes qui rapportent.

À moyen terme et à mesure que le potentiel de récolte augmente, les éléments décisifs d'une commercialisation rationnelle consisteront à trouver des moyens d'accroître la consommation de poisson de fond dans les segments-cibles approvisionnés par les Canadiens et de diversifier le nombre de segments commerciaux qu'ils alimentent en élargissant les bases existantes:

1. par l'éviction des sources concurrentes de protéines, comme le poulet et le porc, qui se partagent les mêmes segments du marché que le Canada;
2. par la pénétration dans les segments de marché exigeant des produits de qualité élevée et plus régulière;
3. par la pénétration dans des segments où les coûts sont la première préoccupation et qui utilisent le merlu et la goberge, de qualité moindre.

Cette stratégie englobera la création de nouveaux marchés géographiques pour les produits canadiens, notamment ceux du poisson salé et du poisson séché (stockfisch). Elle exigera aussi des efforts de développement et de promotion des produits et d'amélioration des réseaux de distribution pour les marchés américains et canadiens.

Pour assurer la viabilité à long terme de l'industrie, il sera essentiel de limiter l'augmentation des prix, et donc des coûts. Nous l'avons vu dans une autre partie du rapport, il existe un certain nombre de possibilités à cet égard, dont les plus intéressantes sont l'augmentation des rendements et de la productivité permise par l'amélioration de la qualité et de la taille des poissons débarqués; grâce à cela, nos possibilités de diversification dans des niches commerciales recherchant la qualité seront libérées d'une contrainte majeure. Dans ce sens, la rationalisation de la commercialisation doit aller de pair avec celle de la récolte.

Les résultats obtenus par l'industrie du poisson de fond dans ses efforts pour élargir son assiette commerciale sont positifs, sans être exceptionnels. Depuis 1977, la proportion de ses ventes à l'Europe a augmenté de 5 %, en partie grâce à l'ouverture de huit nouveaux bureaux de vente. L'industrie canadienne du poisson salé en vert, partie de zéro il y a deux ans, s'est développée de façon foudroyante, puisqu'elle réalise des ventes de 24 000 t maintenant. National Sea Products et Fishery Products ont mis au point une gamme de nouveaux produits destinés aux détaillants et au secteur de la restauration. La première entreprise jouit également d'un marché de détail bien implanté au Canada. H.B. Nickerson & Sons a déployé des efforts considérables pour vendre ses produits sur de nouveaux marchés géographiques. The Lake Group s'est constitué un vaste marché auprès des établissements et institutions aux États-Unis. Il reste toutefois des défis à relever, dans les secteurs du poisson frais et des produits de marque au détail tant aux États-Unis qu'au Canada, dans celui du stockfisch destiné aux pays en voie de développement, et du côté du Japon.

En conclusion, pour que la rationalisation de la commercialisation soit un succès, il faut qu'elle permette, par différents moyens, d'accélérer la mise au point de produits nouveaux et l'acquisition de marchés nouveaux. Pour atteindre ce but, elle doit rechercher la meilleure façon possible d'utiliser les ressources limitées des secteurs privé et public en matière d'investissements. Pour entreprendre de diversifier ses marchés nord-américains — en offrant des produits frais et congelés aux détaillants et des produits de première qualité au secteur de la restauration générale — l'industrie canadienne devra développer ses compétences et ses ressources commerciales. Parallèlement, il faut veiller à ce qu'un mécanisme efficace existe pour coordonner les efforts de rationalisation des ventes.

Le hareng

L'industrie du hareng de l'Atlantique canadien a réalisé 17 % des prises mondiales de poisson de cette espèce. Les débouchés du hareng canadien sont nettement plus diversifiés que ceux du poisson de fond, sur le plan des marchés nationaux. Géographiquement, le plus gros est celui des États-Unis, qui totalise 30 % des ventes (tableau 6.11).

Tableau 6.11

Valeur des exportations canadiennes de hareng
1981

	Milliers de $	%
États-Unis	29,7	25,6
R.F.A.	23,0	19,9
Antilles	17,9	15,5
Japon	17,6	15,1
Autres pays de la CÉE	9,8	8,5
Scandinavie	5,7	4,9
Bloc de l'Est	4,8	4,2
Tous autres pays	7,4	6,3
	115,9	100,0

La gamme des produits (tableau 6.12) est, elle aussi, très largement répartie entre toute une série de marchés assez spécialisés et comprend les sardines en conserve, les produits en barils de saumure pour restaurants et épiceries fines, les filets à transformer, le hareng fumé et salé (kippers) pour le Royaume-Uni et le hareng saur fortement fumé (bloaters), ainsi que le poisson et les filets frais et congelés. Les filets congelés destinés aux pays d'Europe sont souvent vendus à des fabricants de produits retransformés. Les ventes sont bien équilibrées dans toutes les catégories, ce qui est un effet des marchés spécialisés que cette production alimente.

On peut s'attendre à ce que, sur le marché européen, les problèmes soient aggravés par les efforts déployés en Europe pour accroître les barrières commerciales dans le but de protéger l'industrie intérieure, et par la reconstitution des stocks de la mer du Nord.

Tableau 6.12

Exportations canadiennes de hareng, par catégorie de produit

	% en valeur	% en volume
Hareng en conserve	23,7	9,2
Hareng fumé	7,3	5,1
Hareng salé et mariné	20,4	18,2
Filets congelés	18,5	25,2
Hareng entier congelé	22,9	34,3
Hareng frais entier	3,5	11,5

Bien que la production soit répartie dans toutes les provinces atlantiques, elle se concentre au Nouveau-Brunswick (50 % environ), en Nouvelle-Écosse (30 % environ) et à Terre-Neuve (les 20 % restant, mais cette part baisse). Elle est modérément concentrée entre les producteurs, la moitié étant réalisée par les quatre plus grosses entreprises et 60 % par les huit plus importantes. À l'intérieur des catégories de produits et des segments de marché, ces statistiques sous-estiment nettement l'importance de la concentration. La firme Connors Bros., par exemple, domine dans la production des sardines, tandis que plusieurs producteurs situés dans le sud-est du Nouveau-Brunswick occupent une position prépondérante dans celle du hareng saur.

Les firmes National Sea Products, H.B. Nickerson & Sons, The Lake Group, Fishery Products et Connors Bros. possèdent des bureaux de vente internationaux, qui alimentent à la fois les marchés du poisson de fond et du hareng. En conséquence, l'industrie relativement petite du hareng est exceptionnellement bien représentée dans le réseau international des ventes. En outre, l'Association canadienne des exportateurs de poisson a représenté l'industrie avec succès sur quelques marchés non exploités, comme celui de l'Allemagne de l'Est. Les autres producteurs disposent d'une série de courtiers d'entreprise et entretiennent des contacts avec les gros acheteurs.

Les marchés européens et japonais du hareng sont extrêmement exigeants sur le plan de la qualité, qui semble d'ailleurs avoir plus d'importance pour les produits du hareng que pour ceux de la morue. En Europe, le problème qui surgit fréquemment concerne la mauvaise définition des filets ou du poisson sur le plan de la taille, de la teneur en graisse et de la fermeté. Le degré de qualité et sa régularité varient considérablement entre les entreprises. Sur les marchés européens, où les entreprises canadiennes sont individuellement mal connues, l'image de tous les producteurs canadiens en a été ternie, à part quelques exceptions.

Selon les prévisions faites pour les cinq prochaines années à l'égard des marchés exigeants, l'amélioration de la qualité et de sa régularité seront des facteurs de compétitivité fondamentaux, et cela tout spécialement si l'industrie cherche à accroître sa pénétration sur le marché japonais.

Les grands concurrents du Canada sont des fournisseurs établis depuis longtemps dans la Communauté économique européenne, en Suède, en Finlande et au Japon. Depuis la reconstitution des stocks de hareng de la mer du Nord, ces producteurs sont en mesure de fournir du hareng frais et congelé à faible coût aux marchés européens antérieurement alimentés par les Canadiens.

Les efforts de promotion et de ventes directes visant les restaurants et les épiceries fines aux États-Unis, ainsi que les producteurs européens, devraient améliorer le potentiel de vente. En faisant porter des efforts spéciaux sur les pays de l'Est, il doit être possible d'ouvrir de nouveaux débouchés sur le plan du volume des ventes, bien que les ventes directes en mer dans la baie de Fundy réduisent les possibilités de vendre des produits transformés.

Les problèmes essentiels que l'industrie doit régler concernent les moyens à trouver pour réduire les coûts, afin de lui permettre de survivre dans un contexte de prix européens normaux. Il faut aborder la question du protectionnisme croissant en Europe. Si d'importantes augmentations des tarifs entrent en vigueur, la capacité concurrentielle de l'industrie sur le marché sera gravement compromise, quels que soient les succès obtenus en matière d'amélioration de la qualité et les mesures prises pour réduire les coûts.

L'offre et la demande

Avant de présenter les prévisions de l'offre et de la demande pour le poisson de fond et le hareng, il est indispensable de mentionner les grandes hypothèses et options politiques pouvant affecter les prises mondiales, les prix et l'accès aux marchés-cibles. Nous verrons d'abord les principaux facteurs économiques internationaux qui concernent la pêche: 1) le contexte du commerce international pour la pêche canadienne, dans les aspects des possibilités d'accès aux marchés étrangers, des entreprises en coparticipation et des ventes directes en mer; 2) le rôle de l'amélioration de la qualité, sa promotion visant à stimuler la demande et à accroître les ventes canadiennes, puis le tableau de l'offre et de la demande qui découle de ces hypothèses; 3) le niveau et la stabilité de la consommation des produits de la mer, en particulier dans les pays en voie de développement; 4) les possibilités de concurrence nouvelle avec les produits de la mer canadiens.

L'environnement économique et commercial

En termes généraux, le marché des pays très riches et celui des pays très pauvres constituent les deux grands débouchés des produits de la pêche. Les nations prospères de l'Amérique du Nord, de l'Europe et le Japon représentent un marché considérable et stable pour les espèces et les produits de première qualité, et sont principalement alimentées par les pays de l'Atlantique Nord qui pratiquent la pêche commerciale.

LE POTENTIEL DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

Les pays défavorisés consomment énormément de poisson, surtout les espèces de moins bonne qualité. Ce poisson est récolté par les industries nationales et par les flottilles des pays de l'Est, de l'Argentine et de la Corée, qui pêchent dans les eaux éloignées, ces derniers pays opérant des flottes imposantes et efficaces qui jouent un rôle majeur dans l'industrie de la pêche du monde en voie de développement. On retrouve leur présence dans tous les pays du Tiers Monde, dont le revenu par habitant s'accroît suffisamment pour qu'ils puissent se permettre d'acheter de la viande et du poisson comme source de protéines.

La demande et le prix des produits de qualité dans les pays industrialisés sont assez stables en comparaison de ceux des pays en voie de développement. Puisque la reconstitution des stocks mondiaux de poisson va se poursuivre au cours des 5 à 10 prochaines années, il faudra chercher des débouchés commerciaux dans les nouveaux pays industrialisés pour les volumes supplémentaires de poisson de première qualité, comme celui que le Canada récolte, par exemple. Les débouchés les plus évidents sont ceux du poisson salé et du stockfisch. En 1981, l'Islande et la Norvège ont vendu 40 000 t de stockfisch (correspondant à un poids vif de 240 000 t) au Nigéria, et 54 000 t de produits salés à la Grèce, au Brésil et aux Antilles. En outre, le Moyen-Orient offre des débouchés pour le maquereau entier congelé et d'autres espèces de qualité inférieure.

Les problèmes découlant de l'instabilité politique et économique de ces pays peuvent gêner l'expansion des ventes. Malheureusement, les perspectives actuelles et à moyen terme de ces économies s'annoncent de plus en plus sombres. On peut donc s'attendre à ce que le système international de production de denrées alimentaires, y compris des produits de la pêche, subisse un nombre croissant de fortes perturbations car, dans ces marchés nationaux, les importations peuvent cesser brusquement et les prix chuter rapidement.

Le déclin du marché nigérian du stockfisch, provoqué par des problèmes de devises, en est un exemple récent. Ce ralentissement a amené l'Islande à congeler en blocs une énorme proportion de ses prises de morue en 1982. Par contrecoup, cette mesure pourrait provoquer, sur le marché américain, une baisse du prix des bâtonnets et des portions de poisson fabriqués à partir de ces blocs. À moins d'un important revirement de la conjoncture économique du Nigéria, on peut s'attendre à ce que cette situation se reproduise en 1983.

Si les pays fournisseurs sont en mesure de réagir rapidement aux nouveaux débouchés qui s'offrent, ils peuvent trouver rentable, dans certaines circonstances, de vendre leurs produits aux marchés du Tiers Monde. Jusqu'à maintenant, les contraintes qui ont pesé sur le système de production canadien étaient beaucoup plus lourdes que dans le cas de l'Islande et de la Norvège et l'ont, par conséquent, empêché de réagir plus vite, notamment en vue de produire du stockfisch. Ce problème a pour principale origine l'absence de techniques de production adéquates et le manque d'investissements nécessaires en équipement. En apportant des améliorations dans ces domaines, l'industrie canadienne pourra mieux tirer parti des occasions offertes par ces marchés.

Les hypothèses concernant le redressement de l'économie mondiale, la stabilité des nations moins industrialisées et la faculté du système canadien à réagir sont claire-

ment des éléments qui entrent en ligne de compte dans les perspectives de débouchés pour le poisson de fond.

LES BARRIÈRES COMMERCIALES ÉTRANGÈRES

Les barrières commerciales que les gouvernements étrangers dressent à leurs frontières, empêchant le Canada d'avoir accès à ses marchés traditionnels, représentent les engagements pris par les pouvoirs publics vis-à-vis de leurs propres producteurs et de ceux des pays auxquels ils sont associés. À court terme, la suppression de ces entraves commerciales est très difficile à réaliser. Néanmoins, l'objectif de la libéralisation des échanges mérite d'être poursuivi en raison de ses avantages à long terme.

Il est cependant irréaliste de croire que les pays étrangers allégeront leurs mesures de protection dans la seule intention de plaire au Canada. En échange de la suppression des barrières commerciales, même si celles-ci sont «illégales» en vertu des règles du commerce international, bien des pays s'attendent à recevoir quelque chose — souvent sous forme des concessions favorables à leurs industries nationales, auxquelles cette libéralisation des échanges n'est pas profitable.

L'abaissement des barrières douanières, souvent considéré comme une opération à résultat nul, constitue un échange mutuel et avantageux de promesses entre gouvernements. Il a pour but de réaliser un contrat global équilibré, c'est-à-dire un contrat qui, en raison de l'évaluation de ses coûts et de ses avantages par les deux parties, est jugé équilibré des deux côtés. Il y a toujours des liens implicites entre les concessions faites par les deux parties concernées pour créer ce contrat. La «récompense» traditionnelle qu'un pays reçoit pour avoir supprimé ses barrières commerciales consiste en un meilleur accès, sous une forme quelconque, au marché intérieur de l'autre pays.

Il est très difficile d'équilibrer les avantages et les coûts de la suppression des barrières commerciales dans une économie nationale si les bénéficiaires et les perdants se trouvent dans des industries ou dans des régions différentes. Négocier des concessions réciproques sur des produits semblables s'avère généralement plus facile que d'établir des liens entre différents secteurs. Comme la plupart des droits de douane canadiens sur les importations de produits de la pêche ont été abolis (ou ont été très fortement réduits dans le cadre de nos engagements aux termes du GATT) il n'y a presque plus de barrières empêchant la pénétration des importations sur notre territoire. Le Canada a par conséquent peu à offrir dans le secteur des pêches lorsqu'il négocie son accès aux marchés étrangers. Des négociations commerciales de nature plus globale, mettant en cause d'autres secteurs, permettraient peut-être de progresser dans ce domaine. Il est cependant peu probable que l'on en obtienne des résultats positifs dans les dix prochaines années. En fin de compte, le Canada ne peut espérer améliorer sa pénétration sur le marché américain puisqu'à moyen terme, il ne peut offrir en retour aux États-Unis un meilleur accès à son propre marché.

Nos autres partenaires commerciaux, comme la Communauté économique européenne et les pays de la péninsule ibérique, possèdent d'importantes flottes de pêche. À la suite du déplacement mondial des limites maritimes à 200 milles, l'accès aux lieux de pêches canadiens d'un grand nombre de ces pays s'est trouvé sévèrement restreint. Ces derniers se sont alors dits désireux de voir le Canada libéraliser ses règles afin de pouvoir participer à la pêche dans les eaux canadiennes, laissant entendre que, en échange, ils consentiraient éventuellement à améliorer l'accès des produits canadiens de la pêche à leurs marchés. Divers types d'ententes seraient possibles:

- l'attribution de contingents sur les stocks canadiens non excédentaires en échange d'un accès préférentiel aux marchés étrangers;
- les investissements étrangers, y compris les affaires en participation qui assureraient aux capitaux étrangers un placement à long terme, contribueraient à une

meilleure connaissance de la commercialisation, et amèneraient les pays étrangers à s'intéresser aux produits canadiens;

- des ententes avec les flottes étrangères au sujet des ventes directes en mer effectuées par les pêcheurs et des ventes à quai par les producteurs.

Nous examinerons, au chapitre 9 de ce rapport, la gamme des problèmes et des solutions. Qu'il nous suffise pour le moment d'indiquer que les solutions adoptées affecteront l'accès du Canada aux marchés étrangers; cette situation devra être prise en considération lors de l'établissement des prévisions de l'offre et de la demande. La politique commerciale canadienne doit se fixer commme objectif d'améliorer l'accès aux marchés étrangers des produits canadiens des pêches de l'Atlantique.

Qualité et commercialisation

Il est essentiel d'offrir aux consommateurs des produits de qualité si l'on veut accroître la consommation de poisson de fond et de hareng. Il est aussi nécessaire d'offrir des produits de qualité constamment élevée afin de permettre aux espèces canadiennes de première qualité de reprendre l'avantage et de se distinguer des espèces moins appréciées, que l'on retrouve de plus en plus sur le marché. Ces produits de qualité supérieure constante, aideront également le Canada à s'approprier une part des marchés présentement occupés par le poulet, par d'autres sources de protéines et par ses concurrents scandinaves.

La faculté des entreprises canadiennes à appliquer avec succès des stratégies de dénomination commerciale des produits et de promotion massive sera limitée si elles n'offrent pas en permanence des produits de qualité. Le marché du poisson frais ne pourra se développer que grâce à la disponibilité constante de diverses espèces démersales. Il faut également que la qualité de la matière première débarquée soit bonne si l'on veut réduire les coûts. Tous ces facteurs influencent les tendances futures de l'offre et de la demande.

Promotion et commercialisation

On a critiqué l'industrie canadienne de transformation du poisson parce qu'elle ne faisait pas de publicité et l'on cite cet exemple pour montrer son peu d'intérêt pour la commercialisation. Les critiques attirent habituellement l'attention sur l'ampleur des efforts de publicité des industries alimentaires et des entreprises islandaises sur le marché américain. En examinant cette situation, on constate que la répugnance de la plupart des producteurs canadiens, pris individuellement, à promouvoir leurs produits est en fait une réaction sensée, dans la situation actuelle du marché.

Comme les entreprises canadiennes fabriquent des produits économiques dont les différences sont relativement peu marquées il n'est donc pas avantageux pour le producteur individuel de faire de la publicité; les acheteurs savent déjà qu'il n'y a pas de différence entre les produits des divers fournisseurs. Ceux-ci, en bons resquilleurs, profiteront tous de l'augmentation des ventes totales produite par la publicité.

Par opposition l'Islande occupe, sur le marché américain, une niche commerciale relativement restreinte, et approvisionne les chaînes de restaurants et les restaurants-minute qui exigent des produits d'une qualité supérieure, garantis disponibles toute l'année et livrés rapidement. Les entreprises islandaises ont dû faire de la publicité afin de distinguer leurs produits et services de ceux des fournisseurs canadiens. En outre, leurs ventes sont fortement concentrées entre un petit nombre d'acheteurs. La publicité leur a permis d'élargir leurs bases commerciales et de les rendre moins vulnérables aux exigences de ces acheteurs.

Les industries des produits laitiers, du bœuf et des œufs règlent le problème des produits non différenciés par une publicité de type générique. En fait, les producteurs de ces industries se regroupent pour concurrencer tous les autres producteurs d'aliments protéinés afin d'obtenir une part des achats des consommateurs. En 1982-1983,

l'industrie laitière canadienne a consacré 27,9 millions de dollars à la promotion générique, réunissant les fonds nécessaires grâce à une taxe à la production.

Les frais de publicité concernant la promotion du beurre et du fromage se sont élevés à 7,6 millions de dollars pour la télévision, à 5,6 millions pour la presse écrite et les coûts de production se sont montés à 1 million. Une somme additionnelle de 2,5 millions de dollars a été allouée à la publicité coopérative qui soutient les marques de commerce privées. Le budget relatif à la promotion générique du fromage et du beurre équivaut à environ 2,5 % des ventes prévues. Le reste sera utilisé pour promouvoir la consommation du lait liquide. C'est cet exemple que doivent suivre les producteurs canadiens du poisson de fond pour promouvoir leurs produits économiques.

L'industrie des produits de la mer compte relativement peu d'exemples de publicité collective; parmi ceux-ci, on retrouve la North Atlantic Seafood Association (Association nord-atlantique des produits de la mer), qui n'existe plus, la campagne «Novembre, mois du poisson et des fruits de mer» (parrainée par le MPO), et les foires et missions commerciales canadiennes. La continuité et la planification, caractéristiques de tous les efforts de commercialisation, améliorent considérablement l'efficacité de cette activité. Ces traits ont été jusqu'à maintenant absents des efforts déployés en la matière par les producteurs canadiens de poisson.

Un programme de publicité générique, destiné à accroître la part du Canada sur les marchés du poisson, doit comporter trois objectifs principaux. Si le coût supplémentaire de production est raisonnable, les ventes canadiennes de poissons de qualité supérieure peuvent l'emporter sur celles des espèces moins appréciées en tablant sur la préférence naturelle à l'égard des espèces canadiennes de première qualité. Nos concurrents directs, dans ce secteur et dans les niches commerciales, sont vulnérables à la publicité qui met l'accent sur le coût inférieur des produits canadiens.

Il est tout à fait essentiel de chercher à accroître le nombre des consommateurs de poisson ainsi que la fréquence de consommation et, pour ce faire, il convient d'utiliser une double approche. Premièrement, une récente enquête auprès des consommateurs a révélé que ceux-ci connaissent très peu les produits de la mer en comparaison de la connaissance qu'ils ont des autres sources de protéines. Cette situation entraîne donc un manque de confiance et réduit la probabilité que les consommateurs achètent du poisson pour le servir à la maison. La publicité et la promotion peuvent pallier à ce manque d'information et leurs résultats seront nettement améliorés par la tendance croissante des consommateurs à rechercher des aliments à faible teneur en calories et en cholestérol.

La seconde grande approche doit être effectuée par l'intermédiaire de l'industrie de la restauration et se concentrer sur l'augmentation du nombre d'entrées de poissons offertes aux clients. Elle nécessitera des efforts de publicité auprès de cette industrie, des contacts directs par les vendeurs et des produits exactement adaptés aux besoins de la restauration. L'accent devra être mis sur les coûts avantageux des produits canadiens de la mer, par rapport à ceux du bœuf, du porc ou du poulet, et sur leur qualité supérieure (goût, texture, couleur) par rapport au merlu, à la goberge et au merlu argenté.

Il est difficile d'évaluer l'ampleur exacte ou l'efficacité potentielle d'un programme de promotion. Des industries comparables affectent environ 2 à 3 % du produit de leurs ventes à la publicité, ce qui correspondrait, pour le poisson de fond canadien, à 10 ou 15 millions de dollars. Le budget actuel de publicité de cette industrie est d'environ 3,4 millions dont près de la moitié est dépensée au Canada.

La société National Sea Products est actuellement le principal annonceur de l'industrie; cela tient en grande partie à l'accent nettement plus prononcé qu'elle met sur les produits de consommation, et qui l'oblige à déployer des efforts de publicité très coûteux auprès des consommateurs. La publicité concernant les marques de commerce privées et visant l'industrie et les consommateurs, demeurera sans aucun doute une activité importante. L'élément manquant est la publicité générique à l'échelle de l'industrie.

L'efficacité de la publicité générique des produits de la mer n'est pas prouvée. Cependant, on estime que la campagne «Novembre, mois du poisson et des fruits de mer», qui est en place depuis 1978 avec un budget annuel de 300 000 dollars, a fait augmenter la consommation de ces produits de 3 à 7 %, pendant et immédiatement après la campagne. De plus, la publicité générique a sûrement connu des succès dans d'autres catégories d'aliments. La consommation de fromage par personne s'est accrue d'environ 35 % depuis l'introduction, en 1977, de la publicité générique. De même, la baisse précipitée de la consommation de beurre a été interrompue en partie grâce à ce type de publicité. Les producteurs de boeuf ont récemment organisé une campagne de publicité générique pour stimuler la consommation de leurs produits.

Nous en concluons donc qu'une publicité générique active et de sérieux efforts de promotion de la part de l'industrie du poisson de fond peuvent accroître efficacement la consommation. Le programme devrait se concentrer, au Canada, sur les consommateurs et, aux États-Unis, sur le secteur des établissements, et plus précisément sur celui de la restauration générale. Le budget annuel de ce programme devrait être porté de 6 à 10 millions de dollars. Selon notre étude, il conviendrait de répartir les montants de la manière suivante: États-Unis, 5 millions de dollars par an pour 5 ans; Canada, 3 millions par an pour 5 ans.

L'aptitude du gouvernement ou de l'industrie à mettre sur pied et à exécuter un programme de promotion efficace aura un impact sur le volume et la composition des ventes canadiennes, éléments qui doivent être pris en considération lors de la planification des prévisions de vente.

Les perspectives de la consommation

Même s'il peut être difficile de modifier les habitudes alimentaires à l'échelle nationale, il s'avère aussi que, sur des marchés vastes, des changements minimes dans la consommation individuelle peuvent avoir d'énormes répercussions. Aux États-Unis, une hausse de la consommation individuelle de poisson de fond d'une seule livre absorberait environ 300 000 tonnes (poids vif) de poisson débarqué. En 1980, la consommation américaine de poisson par personne était d'environ 5,8 kg et représentait 5,5 % de la consommation individuelle de protéines animales (105,8 kg par an). Dans ce total, la part du poisson de fond n'était que de 1,8 kg par an (1,1 kg de poisson en filets et 0,7 kg de produits de blocs).

Si la consommation américaine se modifiait de 0,1 % par an, sur une période de 5 ans, en faveur du poisson de fond et au détriment de la volaille, du porc et du bœuf, la demande serait plus que suffisante pour absorber la hausse totale prévue des prises canadiennes de poisson de fond. Un changement de moins de 0,4 % par an absorberait la totalité de l'accroissement prévu de l'offre mondiale.

Il est évident que le marché américain ne sera pas en mesure d'absorber la totalité de l'augmentation prévue des prises. Toutefois, il est certain qu'un léger accroissement de la consommation du poisson de fond permettrait d'écouler d'énormes quantités de poissons. Les politiques recommandées par le Groupe d'étude visent principalement à mettre en place un cadre industriel et des programmes de commercialisation favorisant l'accroissement de la consommation.

L'offre et la demande: prévisions

Les prévisions qui suivent, concernant l'offre et la demande, s'appuient sur des hypothèses modérées et tenant compte des facteurs que nous venons d'examiner. Elles supposent qu'il ne se produira aucun changement du prix réel des produits de la mer, des préférences des consommateurs ou des efforts de commercialisation des fournisseurs, canadiens ou étrangers. Dans la conclusion, nous élaborons trois scénarios possibles: un pessimiste, un très probable, et un optimiste.

L'offre mondiale

Le volume des prises mondiales de poisson commercial a fait un bond spectaculaire entre 1950 et 1970, passant de 21 à 70 millions de tonnes. Depuis le milieu des années soixante-dix, la récolte s'est maintenue à un peu plus de 70 millions de tonnes, poids vif. En 1980, le Canada a réalisé 1,8 % du total des arrivages mondiaux, ce qui le plaçait au seizième rang des pays possédant une industrie de la pêche.

La production mondiale de produits de la mer d'usage courant a atteint 25 millions de tonnes en 1979, dont 76 % ont servi directement à la consommation et 24 % à la fabrication de farine de poisson. La production canadienne, qui s'est chiffrée à 527 000 t, constituait 2,1 % du poids total des produits et plaçait le Canada au neuvième rang sur le plan mondial.

Les exportations mondiales de produits de la mer transformés se sont élevées à 9,7 millions de tonnes en 1979, marquant une hausse de 31 % en volume et d'environ 370 % en valeur, par rapport à 1970. Le Canada est arrivé premier, avec 471 000 millions de tonnes, soit 4,8 % du volume mondial des exportations de poisson. La valeur de nos exportations de produits de la mer était de 1,1 milliard de dollars (US), soit 8 % du total mondial.

La récolte mondiale de poisson de fond a baissé en chiffres réels entre 1977 et 1981, passant de 10,3 à 9,8 millions de tonnes. Les mesures de conservation du poisson et la constitution de nouvelles réserves, ou la reconstitution des anciennes, laissent présager une augmentation de l'offre de poisson de fond de 15 % d'ici 1987, ce qui signifiera 1,4 million de tonnes supplémentaires. Les tableaux 6.13 et 6.14 présentent un résumé de la situation. Les prises canadiennes prévues de poisson de fond sont indiquées au tableau 6.15.

La projection insérée dans le tableau pour 1987 est basée sur l'évaluation actuelle des réserves et des prises canadiennes en proportion du TPA prévu. On calcule, par exemple, que la récolte de sébaste constituera seulement 73 % du TPA. Si le marché du sébaste demeure faible, cette hypothèse semble plausible. Pour le poisson plat l'estimation ne suppose qu'une très légère augmentation des arrivages de turbot et de flet, mais elle repose sur des facteurs techniques et biologiques en partie incertains. Néanmoins, le total prévu des débarquements pour 1987, fixé à un million de tonnes métriques environ, correspond à une estimation moyenne des rendements probables.

L'augmentation de l'offre de morue est la caractéristique la plus intéressante de ces prévisions. L'accroissement des arrivages canadiens de morue, calculé à 334 000 t approximativement, est formé en grande partie d'une hausse des prises de morue du nord de 225 000 t, et admet que le Canada aura des débarquements correspondant à la quasi-totalité du TPA pour 1987, évalué à 380 000 t. La récolte canadienne de morue du nord, en 1981, s'est chiffrée à 154 000 t.

L'offre de morue scandinave ne devrait connaître qu'une légère augmentation; en fait, les prises norvégiennes baisseront peut-être en raison des perspectives exceptionnellement mauvaises concernant le principal stock de morue de ce pays. Enfin, on ne s'attend qu'à une faible croissance de l'offre de morue islandaise.

Le tableau 6.16 montre l'offre potentielle de morue, au Canada et chez nos concurrents, indiquant qu'entre 1981 et 1987 le Canada connaîtra la plus forte hausse. Mais, bien que l'accroissement de l'offre dans la région atlantique canadienne soit

Tableau 6.13

Aperçu de l'offre mondiale de poisson de fond[1]
(poids vif, en milliers de tonnes)

				Augmentation 1981-1987	
	1977	1981	1987	Volume	%
Espèces pêchées dans l'Atlantique Nord:					
Morue	2 272	2 160	2 475	315	15
Autres	2 344	2 190	2 130	- 60	- 3
Total	4 616	4 350	4 665	255	5,8
Espèces pêchées ailleurs que dans l'Atlantique Nord:					
Morue du Pacifique[2]	117	140	180	40	28
Merlu	1 319	1 300	2 250	950	73
Morue du Pacifique occidental	4 296	4 000	4 200	200	5
Total	5 732	5 440	6 630	1 190	22
Total global	10 348	9 790	11 235	1 445	15

[1] Prises mondiales des principales espèces commerciales

[2] Ne suppose qu'une faible augmentation de 3 %. Morue du Pacifique rend l'anglais *Pacific Cod* (N.D.T.).

Tableau 6.14

Prévisions de l'offre de poisson de fond dans les principales régions[1]
(poids vif, en milliers de tonnes)

				Augmentation 1981-1987	
	1977	1981	1987	Volume	%
Région atlantique du Canada	460	725	1 096	371	51
États-Unis	221	310	400	90	29
Scandinavie	1 748	1 955	2 000	45	2
Japon	2 313	1 640	1 630	- 10	0
Amérique du Sud	514	710	1 050	340	48
Total + Afrique du Sud	5 283	5 342	6 176	834	16

[1] Prises totales de poisson de fond réalisées par les États-Unis et les principaux pays exportateurs seulement

Tableau 6.15

Arrivages prévus de poisson de fond dans la région atlantique du Canada
(poids vif, en milliers de tonnes)

			Augmentation 1981-1987	
	1981	1987	Volume	%
Morue	436	770	334	77
Poisson plat	120	143	23	19
Sébaste	72	86	14	19
Aiglefin	56	57	1	2
Goberge	40	40	0	0
Total	725	1 096	371	51

N.B. Pour de plus amples détails se reporter au tableau 2.4.

important, en tonnage absolu, l'augmentation nette prévue des arrivages mondiaux de morue de l'Atlantique, au cours de cette période, ne sera que de 230 000 t. Mise à part la hausse des arrivages canadiens, on s'attend à une diminution d'environ 100 000 t (quoique ces prévisions soient soumises à bien des impondérables). Néanmoins, dans le cas de la morue il semble que l'offre ne devrait pas excéder de beaucoup la demande, si l'on adopte des méthodes de production, de commercialisation et de gestion des pêches appropriées.

Tableau 6.16

Prises prévues de morue de l'Atlantique
(poids vif, en milliers de tonnes)

	1981	1982	1987	Changement 1981-1987	
	(réel)	(estimé)	(prévu)	Volume	%
Région atlantique du Canada	436	490	770	334	77
Islande	460	400	500	40	9
Norvège	324	324	320	- 6	- 1
Danemark	240	240	200	-40	-17
États-Unis	68	68	120	52	76
Autres	650	672	500	-150	-23
Total	2 178	2 194	2 390	230	10

Tableau 6.17

Consommation de poisson, par habitant, aux États-Unis
(en kg par personne et par an)

	1977	1978	1979	1980	1981
Poisson frais/congelé					
en filets	1,14	1,23	1,22	1,19	1,24
en bâtonnets et portions	0,92	0,99	0,98	0,87	0,79
autres	1,44	1,58	1,40	1,54	1,57
Poisson en conserve	2,1	2,2	2,2	2,1	2,2
Poisson traité	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Total	5,8	6,1	5,9	5,8	5,9

Demande de poisson de fond

Les principaux pays consommateurs et importateurs de poisson de fond sont les États-Unis, les pays membres de la Communauté économique européenne, le Portugal, l'Espagne, le Nigéria, le Brésil, les Antilles et le Canada. Des débouchés commerciaux commencent aussi à s'ouvrir au Moyen-Orient, en Afrique occidentale et au Japon.

Pour le Canada, le principal débouché d'exportation est, et continuera d'être, essentiellement le marché des États-Unis. La consommation américaine de poisson par habitant est stable tout au plus, mais certainement inférieure à 1978, année record.

La consommation globale de viande est demeurée la même bien qu'il y ait eu des glissements du bœuf vers le porc, parmi les viandes rouges, et, d'une façon générale, des viandes rouges vers la volaille, dont le prix est moins élevé.

Tableau 6.18

Consommation de protéines animales, par habitant, aux États-Unis
(en kg par personne et par an)

	1977	1978	1979	1980	1981
Poisson de fond	1,8	1,9	1,9	1,8	1,9
Autres poissons	4,0	4,2	4,0	4,0	4,0
Viande rouge	86,6	82,9	80,7	81,7	80,7
Volaille	24,3	25,5	27,6	27,6	28,3
Total	116,5	114,3	114,0	115,0	114,9

Source: Données établies par le ministère des Pêches et Océans

Ce déplacement de la consommation de protéines, en faveur de la volaille et du porc, s'explique, en partie, par les variations relatives des prix de ces produits, comme l'indique le tableau 6.19. L'augmentation relativement lente du prix du poulet et du porc (qui est en réalité une baisse, compte tenu de l'inflation) est particulièrement importante parce que les consommateurs remplacent souvent le poulet par le poisson de fond et vice versa.

Tableau 6.19

Composantes de l'indice des prix de détail aux États-Unis
(1967 = 100)

	Janv. 79	Janv. 82	Changement en %
Poisson	290	374	29
Bœuf et veau	228	271	19
Porc	227	235	4
Volaille	181	194	7
Repas pris à l'extérieur	230	300	30
Total du panier de provisions	224	281	25

L'importance de cette concurrence de prix, suscitée par la volaille, est illustrée plus en détail aux figures 6.2 et 6.3. La hausse relativement rapide du prix de cette denrée entre 1977 et 1979 a créé les conditions voulues pour que le prix du poisson de fond augmente aussi, sans qu'il en résulte une baisse importante du volume. En 1980, toutefois, le prix du poisson de fond s'est nettement consolidé par rapport à celui du poulet, en particulier pour les bâtonnets et les portions de poisson (figure 6.2). Ces derniers étant surtout populaires auprès des consommateurs dont le revenu est relativement peu élevé et qui se préoccupent du prix de leurs achats, il n'est pas étonnant que la consommation américaine de produits fabriqués à partir des blocs de poisson de fond ait commencé à chuter considérablement (tableau 6.20). La baisse de consommation de ces produits a encore été aggravée par la mutation des goûts des consommateurs, qui ont délaissé les produits panés et en pâte à frire, leur préférant des aliments plus naturels, à base de filets entiers. Dans l'ensemble, les caractéristiques de la consommation du poisson de fond sont à peu près celles de la consommation du poisson en général (tableau 6.20). On constate une lente croissance de la consommation des produits à base de filets et une chute des produits dérivés des blocs de poisson.

Figure 6.2
États-Unis: prix de détail des filets congelés et du poulet

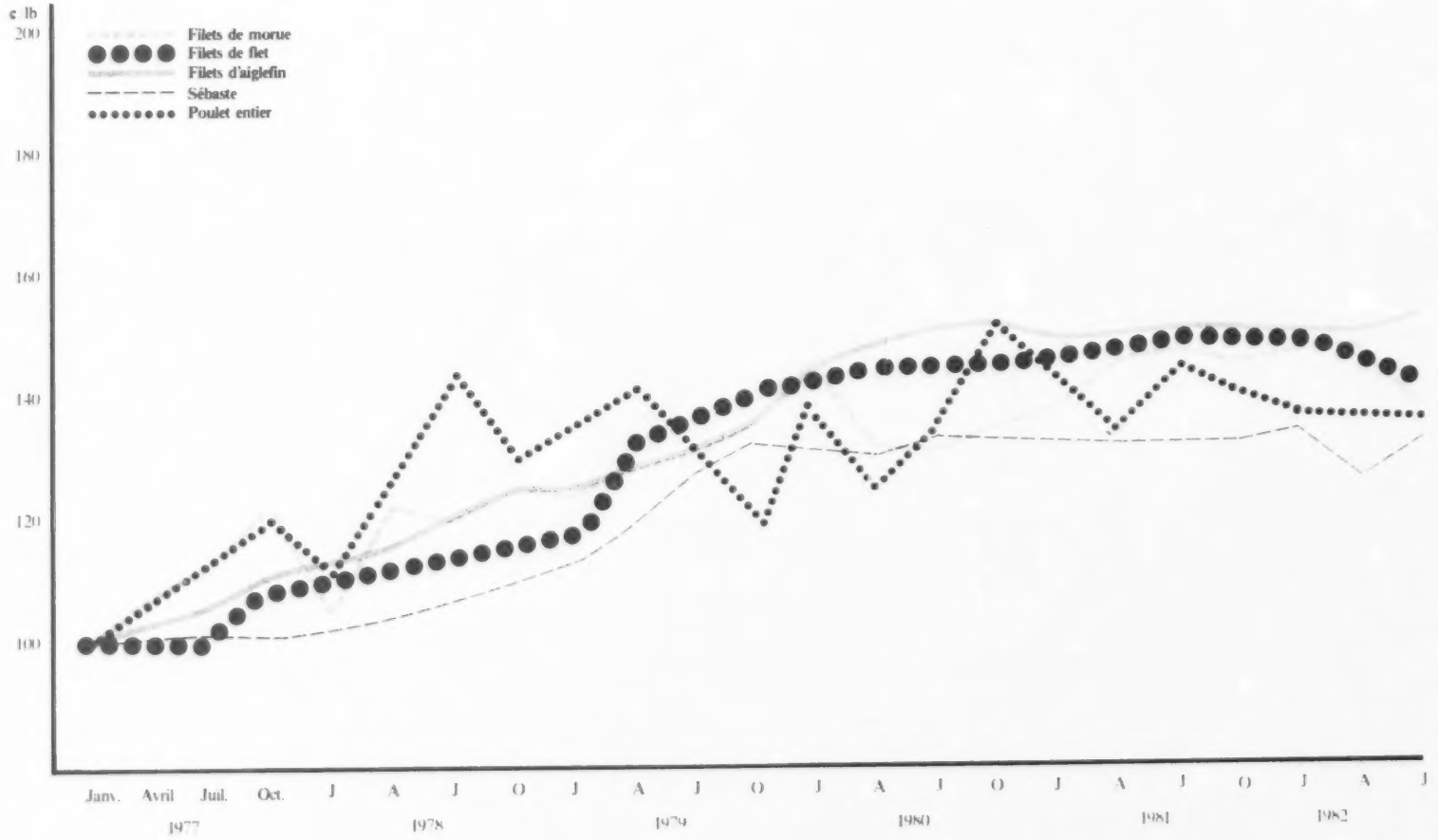


Figure 6.3
États-Unis: prix de détail des bâtonnets de poisson, des portions et du poulet entier (1977 = 100)

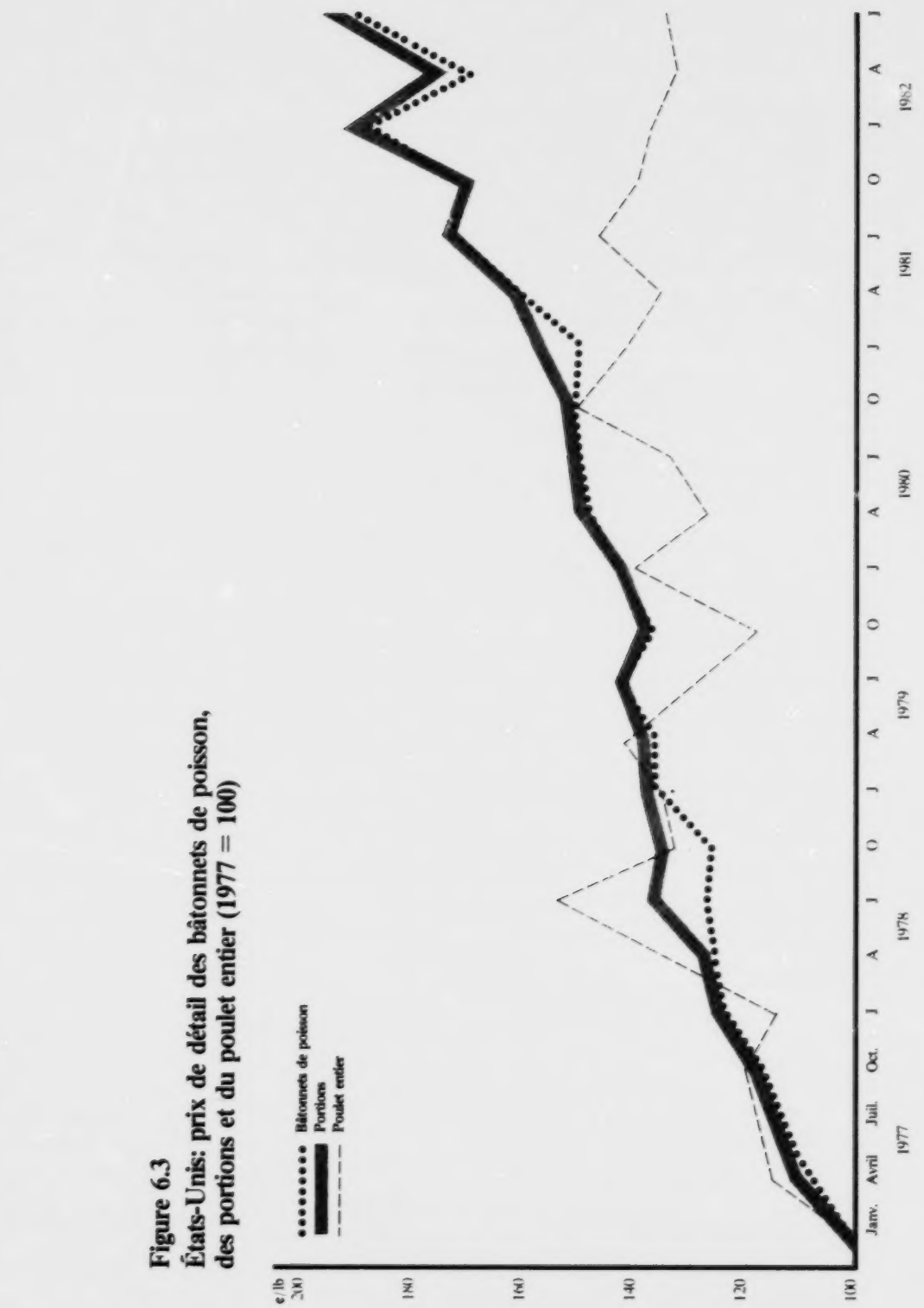


Tableau 6.20

Estimation de la consommation de poisson de fond, aux États-Unis, par type de produit
(poids net, en milliers de tonnes)

	1977	1978	1979	1980	1981
Filets[1]					
De première qualité					
— frais	64	73	83	90	94
— congelés	41	44	42	40	36[2]
Total partiel	105	117	125	130	130
Autres, congelés	103	109	108	105	115
Total, filets	208	226	233	235	245
Blocs					
Blocs de morue de première qualité	62	61	54	44	47
Autres	109	125	136	116	111
Total partiel	171	186	190	160	158
Consommation totale	379	412	423	395	403

[1] Comprend le poisson entier et le poisson paré (par exemple, le poisson étêté et éviscéré ou le poisson éviscéré et non étêté).

[2] Suppose un ralentissement de l'offre en Scandinavie.

Les produits du poisson de fond importés satisfont, en gros, à la demande américaine. En 1981, la quasi-totalité des livraisons de blocs de poisson a été importée et les importations de filets ont couvert 69 % de la consommation totale, soit une baisse par rapport à la pointe de 72 % enregistrée en 1977. Ce changement vient de l'accroissement de la production américaine.

Les réserves américaines de poisson de fond (autres que les stocks d'Alaska) atteindront, dans un proche avenir, leur seuil de rendement biologique possible. Dans l'avenir immédiat, pour répondre à leur demande croissante, les États-Unis essaieront, en tout premier lieu, d'accroître leur offre intérieure de poisson frais. Cependant, leurs importations continueront vraisemblablement d'augmenter, à moins qu'ils ne se mettent à exploiter sur une grande échelle les ressources du Pacifique.

Le marché des filets de poisson de fond frais est celui qui a connu la plus forte hausse. Ce segment est approvisionné surtout par l'industrie américaine du poisson de fond de la côte est. Ses arrivages ont augmenté de 35 % entre 1976 et 1981, passant de 77 000 à 119 000 t. Les importations de poisson de fond frais de l'Atlantique servant à compléter les débarquements américains ont été de 28 000 t (en équivalent de poids vif), en 1981. Les exportations canadiennes de poisson de fond frais ont augmenté de 48 % entre 1978 et 1981, passant de 12 200 à 24 800 t, mais elles continuent de n'occuper qu'une très faible part du marché américain. En ce qui concerne le poisson de fond frais de l'Atlantique, 45 % de ces exportations étaient constituées de poissons non étêtés dont la transformation s'est poursuivie aux États-Unis.

Le deuxième grand segment du marché américain qui devrait connaître une hausse est celui des filets de morue et de flet congelés, de première qualité, vendus surtout aux services de restauration générale. On prévoit que d'ici 1987 les niveaux de consommation indiqués au tableau 6.21 pourraient être atteints sans que les prix, les goûts des consommateurs ou la structure de l'industrie ne connaissent de grands changements.

Tableau 6.21

Estimation de la consommation de poisson de fond, aux États-Unis, de 1977 à 1987
(poids des filets, en milliers de tonnes métriques)

				Augmentation 1981-1987	
	1977	1981	1987	Volume	%
Filets frais					
Poisson de l'Atlantique	40	56	91	35	62
Autres	24	38	43	5	13
Filets congelés					
De première qualité	41	36	60	24	67
Autres	103	115	107	– 8	– 7
Blocs					
De première qualité	62	47	57	10	21
Autres	109	111	120	98	
Total	379	403	478	75	19

Cette augmentation escomptée de la demande permettrait d'absorber quelque 200 000 t de poisson, poids vif. (On se souviendra que la hausse projetée des prises canadiennes s'élève à 371 000 t, que l'accroissement net de la récolte de poisson de fond de l'Atlantique Nord devrait atteindre 210 000 t et le total des prises mondiales de poisson de fond, se chiffrer à 1,3 million de tonnes.) Fait significatif, selon ces projections, l'augmentation de la consommation américaine dépasse l'offre prévue des espèces de l'Atlantique Nord. Si ces prévisions correspondent de près à la récolte réelle, le Canada verra s'ouvrir une possibilité de marché importante en raison de la baisse très nette des arrivages d'autres pays. D'autres part, on prévoit une hausse de la production intérieure américaine ainsi qu'un accroissement important des prises de poisson de fond ailleurs que dans l'Atlantique Nord.

L'augmentation des ressources américaines devrait couvrir environ 50 % de la hausse prévue de la demande de poisson frais. Selon les prévisions établies par le Groupe d'étude en ce qui concerne l'accroissement de l'offre, l'augmentation annuelle devrait être de 3 %, entre 1981 et 1987, pour les espèces autres que celles de l'Atlantique Nord (750 000 t de merlu, 200 000 t de morue du Pacifique occidental et 40 000 t de morue du Pacifique). Il est capital pour les prévisions commerciales de connaître le taux de croissance de l'offre de morue du Pacifique car ce poisson, une fois congelé sous forme de filets et de blocs, concurrencerait directement le volume plus élevé des prises de morue canadienne. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture a indiqué que les prises de morue du Pacifique se sont élevées à 121 000 t en 1979, dont une moitié en provenance des zones de pêche situées près du Japon, et l'autre moitié, de celles qui bordent l'Alaska et la côte ouest des États-Unis. L'intérêt de cette deuxième donnée est qu'elle ne constitue qu'une petite partie du rendement maximal constant, évalué à plus de 235 000 t.

La pêche à la morue du Pacifique prend de l'ampleur dans l'industrie américaine, surtout depuis l'effondrement de la pêche au crabe royal en Alaska. Les Norvégiens jouent aussi un rôle actif dans cette expansion en tant qu'acheteurs ou coexploitants, principalement pour la production de morue salée. En outre, le gouvernement fédéral américain donne son appui au développement de cette source d'approvisionnement pour son propre marché de poisson de fond frais et congelé, afin de réduire le déficit commercial d'un milliard de dollars du secteur des produits de la mer. Dans l'un et l'autre cas, cette espèce a le potentiel nécessaire pour concurrencer les principales pêches canadiennes de l'Atlantique

Jusqu'à maintenant, la morue d'Alaska n'a pas constitué une menace grave pour les fournisseurs canadiens parce que sa capture est relativement coûteuse. Toutefois, les Norvégiens et les Coréens ont montré que des investissements massifs dans la récolte et la transformation peuvent être rentables dans ces eaux. Le résultat des efforts visant à accélérer le développement de ce stock de morue pourrait avoir des implications importantes pour les prévisions concernant la position du Canada.

En conséquence, le Canada doit devenir plus compétitif en améliorant la qualité et le prix de ses produits et les services qui s'y rattachent afin de s'approprier les marchés recherchant de plus en plus les produits de qualité, en encourageant la consommation de poisson, surtout dans les segments du marché où il occupe la plus grande place, et en continuant de conquérir de nouvelles parts du marché, au détriment de ses concurrents. Malgré ces efforts, toutefois, il est peu probable que la demande américaine absorbe toute l'augmentation des ressources canadiennes de poisson de fond; aussi le Canada doit-il accroître le nombre de ses clients du point de vue géographique.

Le succès des initiatives canadiennes, particulièrement en ce qui concerne la morue, se mesurera, en partie, à l'absence de la morue du Pacifique sur les marchés. Les Canadiens devront répondre efficacement aux besoins des principaux acheteurs américains, et devraient s'implanter fermement dans le réseau américain de distribution et de commercialisation de façon à réduire le risque que représente une augmentation des investissements dans la pêche à la morue d'Alaska. Pour cela, il faudra limiter les augmentations de prix, offrir des produits de qualité constante et élevée, et cela, toute l'année, tout en veillant à livrer aux acheteurs, en temps opportun, les quantités dont ils ont besoin.

Plusieurs grandes firmes américaines (Gordon's, McDonald's, Long John Silver, Campbell Soup, Stouffer's) pourraient certainement absorber d'importantes quantités de produits de morue de qualité. Ces entreprises veulent pouvoir compter sur des approvisionnements sûrs et de qualité constamment élevée; aussi accueilleraient-elles volontiers des livraisons supplémentaires. Le défi lancé aux fournisseurs canadiens consiste donc à empêcher ou à ralentir l'entrée de la morue du Pacifique sur le marché américain, en inondant rapidement ces segments des produits adéquats.

Le prix peu élevé du poulet, la présence de la morue du Pacifique et l'augmentation probable des livraisons de certaines espèces comme la morue du Pacifique occidental et le merlu d'Amérique du Sud, empêchent quasiment d'espérer que les prix réels du poisson de fond augmenteront, en moyenne, au cours des cinq prochaines années. Pourtant, le Canada doit impérativement capturer les stocks disponibles pour répondre aux besoins des clients et réduire les coûts unitaires, de manière à freiner l'introduction éventuelle de ces produits de remplacement sur les marchés-clés des États-Unis.

Le marché canadien

Les Canadiens consomment quelque 170 000 t de produits de la pêche par an (poids du produit ou poids net), soit environ 7 kg par personne — donnée qui n'a pas varié énormément depuis le milieu des années soixante-dix.

Tableau 6.22

Consommation, par habitant, de poisson et de viande au Canada
(en kg par personne et par an)

	1977	1978	1979	1980	1981
Produits de la pêche	6,9	7,1	7,1	7,0	7,0
Viandes rouges	77,7	75,9	72,9	74,6	76,1
Volaille	20,6	21,5	23,0	20,9	22,6
Total	105,2	104,5	103,1	104,5	105,7

Les espèces démersales représentent environ 40 % de la consommation totale de poisson — de 60 à 70 milles tonnes par an, poids net, soit quelque 200 000 t de poisson, poids vif. Ce marché est actuellement à la baisse, la consommation ayant accusé, en 1980, une chute de 15 % par rapport à 1979. Bien que les dernières statistiques n'aient pas encore été publiées, les données préliminaires semblent indiquer qu'il ne s'est produit aucune amélioration sensible en 1981.

La morue est l'espèce prédominante, suivie de près par l'aiglefin; ensemble ils couvrent environ les deux tiers de la consommation totale de poisson de fond, le poisson plat occupant le rang suivant. Le poisson en filets, produit le plus demandé, représente environ 50 % des ventes totales. Jusqu'en 1979, la consommation de poisson en blocs avait augmenté au détriment de celle des filets. Au début de 1980, cependant, le mouvement s'est renversé et cette tendance se poursuit aujourd'hui, parallèlement à l'évolution évidente des préférences constatée aux États-Unis.

Tableau 6.23

Consommation des produits de la pêche au Canada
(en kg par habitant et par an)

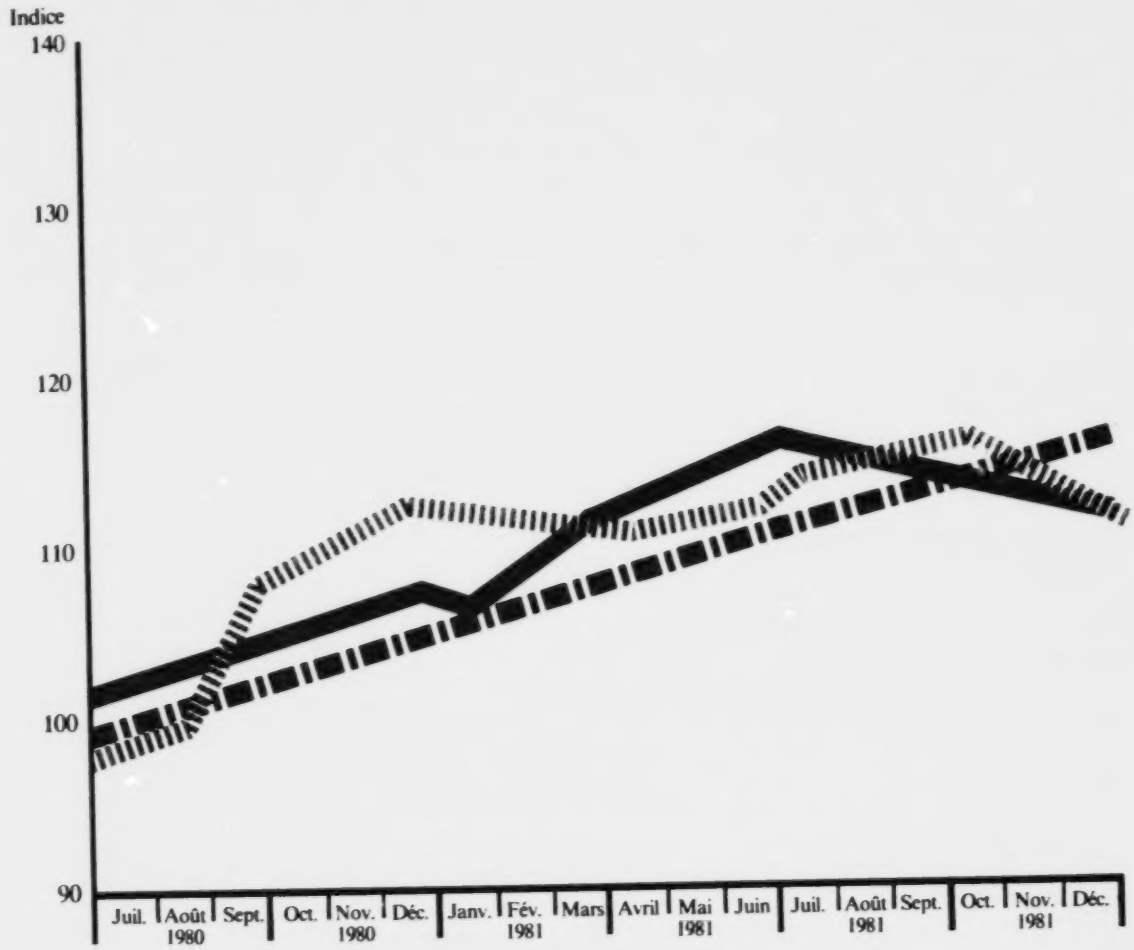
	1977	1978	1979	1980	1981
					(est.)
Poisson de mer					
Entier/Paré	0,98	0,65	0,74	1,21	1,21
Filets/Blocs	2,73	2,86	3,00	2,79	2,90
Conserves	1,58	1,80	1,75	1,46	néant
Autres	0,18	0,37	0,30	0,15	néant
Total partiel	5,47	5,68	5,79	5,61	néant
Poissons d'eau douce	0,20	0,20	0,20	0,21	néant
Mollusques et crustacés	1,19	1,22	1,16	1,17	1,01
Total	6,86	7,10	7,15	6,99	7,00

Le Canada satisfait maintenant à environ 85 % de ses propres besoins en poisson de fond, mais la part des importations, principalement celles des États-Unis, est en hausse. Il y a peu de temps, c'est-à-dire en 1978, les importations de poisson de fond ne représentaient que 10 % du total. En 1981 elles avaient atteint près de 16 %.

Au cours de la dernière décennie, les prix du poisson ont augmenté plus rapidement que ceux des autres sources de protéines. Par exemple, en 1980-1981, le prix de vente des filets de morue congelés était 3,3 fois supérieur à celui de 1971. Au cours de cette même période, le prix de vente des autres produits sources de protéines a aussi augmenté mais dans une proportion moindre — 2,1 pour le veau, 2,3 pour le bœuf, 2,4 pour le porc et 2,7 pour le poulet.

Malgré la baisse des prix à l'usine depuis 1979, les prix de détail du poisson, au Canada, ont augmenté plus rapidement que ceux d'autres aliments sources de protéines, comme l'indique l'indice composite de la viande, du poisson et de la volaille. En outre, ils se sont accrus plus rapidement que le prix moyen de ces aliments, consommés au restaurant (figure 6.4). Parmi les produits de la pêche étudiés, le poisson congelé a marqué la hausse la plus rapide, les prix de détail ayant progressé de près de 20 % au cours des 18 mois se terminant en décembre 1981 (figure 6.5).

Figure 6.4
Canada: indice des prix de détail des produits de la pêche par rapport à d'autres aliments (juin 1980 = 100)



Indice des prix de détail du poisson compilé par le MPO

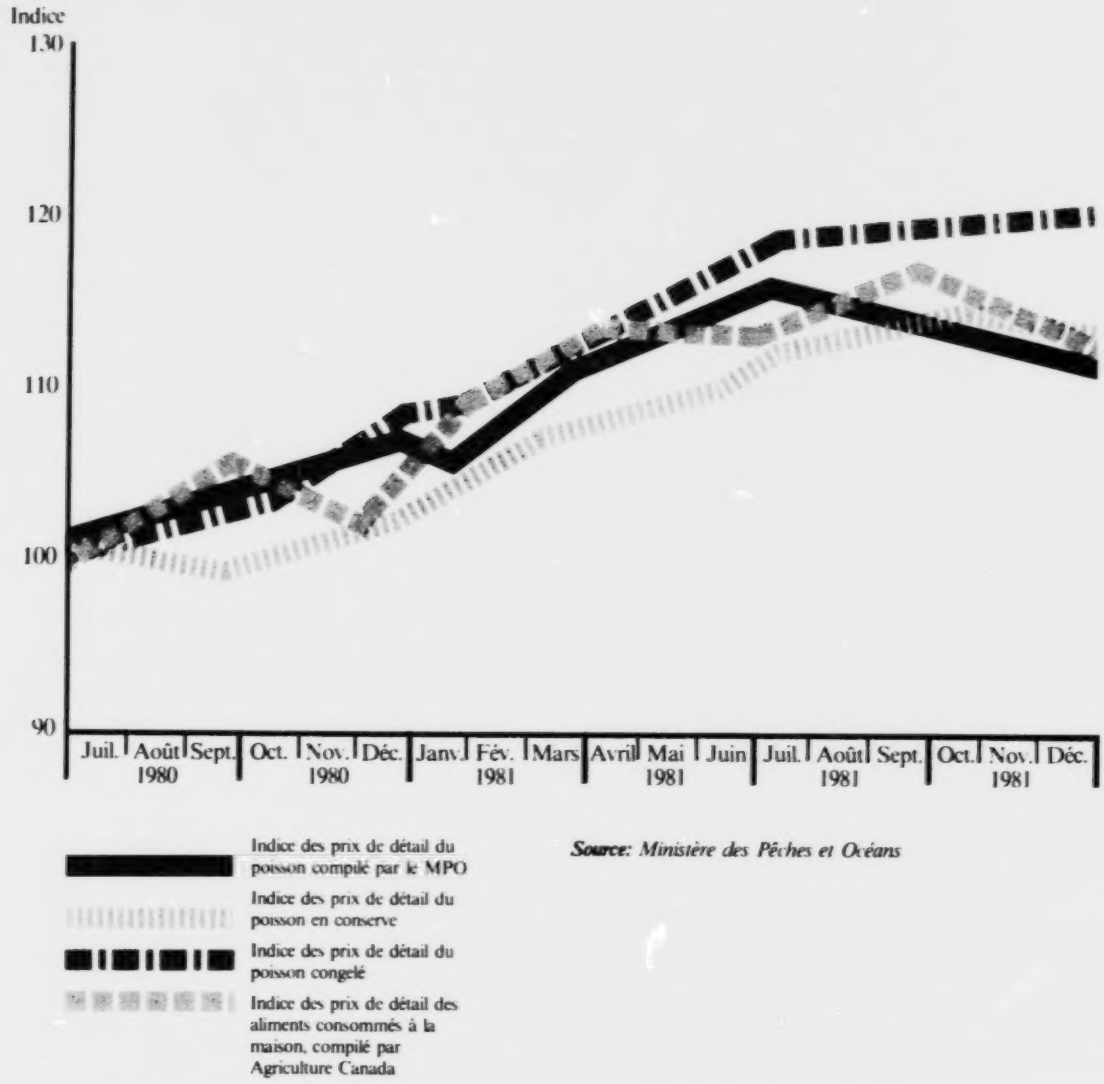
Indice de la viande, du poisson et de la volaille compilé par Statistique Canada

Aliments consommés au restaurant: indice compilé par Statistique Canada

Source: *Ministère des Pêches et Océans*

Figure 6.5

Canada: Indice des prix de détail de l'ensemble des produits de la pêche, du poisson congelé, mis en conserve et des aliments consommés à la maison (juin 1980 = 100)



Source: *Ministère des Pêches et Océans*

Le marché canadien est potentiellement capable d'absorber de plus grandes quantités de poisson frais et de filets congelés. L'industrie doit s'organiser pour assurer un approvisionnement constant en poisson frais, et convaincre consommateurs, distributeurs, détaillants et exploitants des services de restauration de la valeur de cette denrée. Le commerce du poisson frais exige des produits de première qualité, d'une espèce particulière ou d'une gamme variée, et avec livraison garantie toute l'année, enfin, des produits préconditionnés, pour surmonter la réticence des chaînes de magasins de détail à emballer le poisson frais elles-mêmes.

Il est plus difficile de développer le marché des filets congelés qui jouit déjà d'un vaste réseau de distribution, contrairement aux filets frais. On pourrait accroître les possibilités existantes de deux façons:

- produire davantage de filets de meilleure qualité de manière à pouvoir offrir plus de choix aux restaurants à prix modérés et aux grands restaurants;
- s'assurer que les réseaux de distribution fonctionnent efficacement, d'un bout à l'autre du pays. S'ils sont bien organisés, sur le territoire canadien, notre industrie pourra s'imposer directement dans le commerce en expansion des importations, par le truchement des firmes de courtage installées à Boston.

Pour les blocs de poisson, les possibilités de débouchés sont moins encourageantes. La tendance à la baisse de ce marché ne pourrait être renversée, semble-t-il, que si l'on met au point un produit non pané et sans pâte à frire, ou que si l'on produit un bloc de morue à bas prix, capable de remplacer la goberge sur le marché du poisson en bâtonnets et en portions au détail.

En supposant que se maintiennent les tendances et la conjoncture actuelles, la consommation canadienne de poisson de fond devrait augmenter d'environ 20 % entre 1981 et 1987, et passer, en poids net, de 63 000 t en 1981 à environ 75 000 t en 1987. Cette croissance représenterait environ 40 000 t de poisson débarqué, poids vif.

La Communauté économique européenne

Le total des exportations canadiennes de poisson de fond vers la CÉE, qui se chiffrait à 4 000 t en 1977, a atteint 16 000 t en 1981. L'augmentation la plus forte a été celle des blocs de morue, qui ont constitué près de 45 % des exportations de poisson de fond vers la CÉE, cette année-là; la morue salée vient ensuite, avec 32 % des exportations vers les pays de la CÉE.

On estime qu'en 1987 la demande de la CÉE en poisson de fond frais et congelé, de toutes provenances, se chiffrera à environ 255 000 t, poids net, soit une augmentation d'environ 40 000 t comparativement à 1981. La demande accrue émanant de la France et du Royaume-Uni devrait compenser la légère baisse enregistrée en Allemagne. Pour couvrir cette hausse les arrivages supplémentaires devront s'élever à 120 000 t, en poids vif.

Relativement à la CÉE, les principaux facteurs ralentissant l'entrée du Canada sur ce marché sont les suivants:

- le manque de compétitivité des prix canadiens et la difficulté d'accès au marché européen (par suite des barrières tarifaires et non tarifaires, comme les prix de référence, par exemple), la revalorisation du dollar canadien par rapport aux monnaies européennes aggravant encore le problème;
- les barrières commerciales et les frais de transport moins élevés dont bénéficient l'Islande, la Norvège et d'autres concurrents appartenant à l'Association européenne de libre échange, qui leur facilitent l'obtention d'une large part des marchés français et britanniques en expansion;
- une préférence croissante pour le poisson frais, demande à laquelle le Canada est difficilement en mesure de répondre;

- la réputation du Canada comme fournisseur de second ordre, dont les produits sont de qualité inégale.

Fait à souligner, plusieurs des handicaps du Canada, par rapport au marché de la CÉE, tournent à son avantage par rapport à celui des États-Unis. En effet, comme les prévisions indiquent qu'au niveau de la consommation, la demande devrait augmenter et l'approvisionnement en morue européenne connaître un net déclin, on peut s'attendre à une redistribution des cartes sur le marché, le Canada prenant une part encore plus importante de celui des États-Unis, tandis que la Norvège et l'Islande concentreraient leurs efforts sur le marché européen.

Le poisson de fond salé

La consommation mondiale de poisson de fond salé est d'environ 300 000 t (poids net), les importations des pays consommateurs se chiffrant à 200 000 t. L'Islande, le Canada, la Norvège et les îles Féroé assurent 95 % des ventes. Le marché du poisson salé séché est resté stable au cours des cinq dernières années. Cependant, le Canada pourrait se heurter à des difficultés si l'économie des pays importateurs continue d'être instable et si les consommateurs du marché antillais, client traditionnel du Canada, continuent à bouder le poisson salé.

Entre 1979 et 1981, le commerce mondial de poisson salé a augmenté de 25 %. Cette hausse était presque entièrement constituée de poisson salé en vert destiné au Portugal, où les réserves intérieures ont fait défaut à l'industrie, après l'adoption, à l'échelle mondiale, des mesures d'extension des zones de compétence des pêches.

La production canadienne de morue salée en vert et de morue salée séchée s'est accrue, ces dernières années, la majeure partie de cette hausse étant constituée de poisson en vert (tableau 6.24). Ce produit concurrence efficacement le poisson salé d'Islande, pays qui ne produit que du poisson salé en vert. D'aucuns craignent que le coût moins élevé de la main-d'œuvre, dans certains pays qui importent du poisson salé en vert, comme le Portugal, ne favorise la réexportation de ce produit après séchage. Cependant, le Canada ne peut se permettre de laisser ce commerce entre les seules mains de ses concurrents.

Tableau 6.24

Principaux exportateurs de poisson salé
(poids net, en milliers de tonnes)

	1977	1978	1979	1980	1981
En vert					
Islande	34	37	41	50	56
Norvège	20	25	23	17	18
Îles Féroé[1]	20	17	14	18	17
Canada	0	0	0	12	24
Total partiel	74	79	78	97	115
Séché					
Islande	4	4	2	2	1
Norvège	59	48	55	50	50
Îles Féroé	2	2	2	2	2
Canada	20	21	24	29	32
Total partiel	85	75	83	83	85
Total	159	154	161	180	200

[1] L'estimation pour 1977-1979 est basée sur les données de la FAO.

Source: Bulletin des approvisionnements européens

Les débouchés du poisson salé sont très divers. Quatre pays réalisent 80 % des importations: l'Espagne (poisson en vert et séché), le Portugal (poisson en vert et séché), les États-Unis (poisson séché), les Antilles (poisson séché); les 20 % restant sont répartis entre plus de 70 pays. L'évolution des modes de vie et des habitudes alimentaires, les difficultés économiques et les problèmes de devises qu'ont connus de nombreux pays importateurs expliquent probablement en grande partie la hausse record de la demande mondiale de poisson salé. Dans les années à venir, la concurrence entre les fournisseurs sera donc particulièrement serrée. De nouveaux débouchés ont tout de même des chances de s'ouvrir pour les exportations canadiennes, dans la décennie à venir, sur un certain nombre de marchés. Entre temps, les coûts de production montent en flèche. La croissance des exportations canadiennes dépendra du succès des négociations bilatérales, de la participation étrangère dans les entreprises et d'une meilleure stratégie commerciale.

Le stockfisch

Le poisson de fond traité par séchage seulement — connu sous le nom de stockfisch — est un produit en pleine expansion en Islande et en Norvège. En 1981, ces deux pays s'en sont divisé la production: 40 % pour l'Islande et 60 % pour la Norvège. Entre 1977 et 1981, la production a plus que triplé passant de 15 000 t à 48 500 t, et nécessitant près de 300 000 t de poisson.

En 1981, le Nigéria a consommé environ 80 % du stockfisch négocié sur le marché mondial, mais sa capacité d'importation est instable car son économie est tributaire des prix mondiaux du pétrole et du volume qu'il en exporte. On prévoit une baisse d'au moins 30 % des importations de stockfisch en 1982 et une baisse encore plus rapide de la production, car les stocks atteignent déjà 35 000 t. L'évolution de ce marché nous donne une idée des risques de la prévision dans le commerce mondial du poisson. Par rapport à 1976, 200 000 tonnes supplémentaires de morue vivante ont été nécessaires en 1981 pour approvisionner le marché nigérian seulement. De plus, ce produit a été une source d'importants bénéfices, beaucoup plus que ne l'on été les filets congelés.

À moyen terme, le Nigéria constitue un marché-cible potentiel pour le commerce canadien naissant de stockfisch. Au cours des trois prochaines années, ce marché pourrait croître d'environ 10 000 t par an au total, si les problèmes économiques du pays peuvent être résolus. Il offrirait des débouchés pour de nombreuses espèces vivant dans les eaux canadiennes. Mais le plus important, peut-être, est le fait que le stockfisch peut constituer un moyen d'écouler le poisson de moins bonne qualité. Par ailleurs, l'Islande et la Norvège ne sont pas beaucoup plus avantagées que le Canada, en ce qui concerne le transport de leurs produits vers le marché nigérian et les autres marchés non européens.

En se dotant d'une industrie du stockfisch rentable le Canada pourra tirer pleinement parti des nouveaux débouchés qui s'ouvrent. Mais, chose tout aussi importante, la souplesse de l'industrie canadienne de transformation du poisson augmentera car celle-ci, ayant un autre produit à fabriquer et d'autres débouchés, pourra s'adapter plus facilement à l'évolution de l'environnement commercial et économique. C'est cette sorte d'adaptabilité qui fait sans doute la grande force des industries scandinaves.

L'équilibre de l'offre et de la demande de poisson de fond

La demande globale des produits de la mer sera commandée par la croissance démographique et les différences entre les prix du poisson et ceux des autres protéines. Dans les pays industrialisés, l'évolution des goûts des consommateurs et l'augmentation des revenus ont eu pour effet d'accroître la demande de produits de qualité supérieure et constante et de prix relativement plus élevés.

Pour faire nos prévisions sur l'offre et la demande, nous avons avancé trois scénarios possibles. Chaque scénario comporte un ensemble d'hypothèses, indiquées au tableau 6.25.

Tableau 6.25

Hypothèses sur les projections des ventes canadiennes

Optimistes	Les plus probables	Pessimistes
— Baisse des prix du poisson de fond par rapport aux autres sources de protéines, de 1 à 2 % par an pendant 5 ans.	— Baisses légères des prix réels du poisson de fond.	— Aucun changement dans les prix du poisson de fond par rapport aux sources de protéines.
		— Les prises de morue du Pacifique augmentent et le produit réussit sa pénétration sur le marché américain; le merlu et la morue du Pacifique occidental se maintiennent comme substituts de la morue.
— Les prises de morue du Pacifique conservent leur niveau actuel.	— Les prises de morue du Pacifique augmentent de 3 % par an.	
— En raison d'un vaste programme de promotion, la consommation individuelle de poisson s'accroît en Amérique du Nord.	— Un effort promotionnel limité en Amérique du Nord.	— Les Canadiens ne lancent pas de programme de promotion d'envergure à l'intention du marché nord-américain.
— L'économie mondiale enregistre une croissance réelle modeste; la situation économique des pays moins développés s'améliore et leurs importations de poisson s'accroissent.	— L'économie mondiale se stabilise; les pays moins développés règlent leurs problèmes de change et importent des quantités modérées de poisson.	— Le maintien des restrictions de change limite la consommation de poisson dans les pays moins développés.
— La qualité des produits canadiens s'améliore considérablement et reste constante.	— La qualité des produits canadiens s'améliore légèrement et devient un peu plus régulière.	— Aucune amélioration majeure touchant la qualité des produits canadiens.
	— Même accès aux marchés de la CÉE et de la péninsule ibérique.	— La CÉE et les pays de la péninsule ibérique restreignent davantage l'accès à leurs marchés.
— Meilleurs accès aux marchés de la CÉE ou de l'Espagne.		

À partir de ces hypothèses, nous indiquons au tableau 6.26, trois séries de prévisions touchant la demande mondiale en importations de poisson de fond pour les principaux marchés. Le tableau 6.27 donne l'estimation des ventes canadiennes de poisson de fond *supplémentaires* (surtout de la morue) pour 1987.

Pour que ces projections deviennent réalité, il faut que les hypothèses du tableau 6.25 se vérifient; mais d'autres facteurs entrent également en jeu, lesquels ne peuvent pas être identifiés, et encore moins quantifiés. Néanmoins, le scénario d'accroissement «moyen» laisse croire que le Canada ne devrait pas être pessimiste au sujet de la capacité des marchés mondiaux de poisson de fond à absorber l'accroissement de ses prises. Bien que, selon nos prévisions de croissance, l'offre (370 000 t) doive excéder la demande (272 000 t), nous croyons que le Canada parviendra à faire disparaître cet écart au cours des cinq prochaines années, s'il met en application les recommandations du Groupe d'étude.

Le scénario d'accroissement «faible», par contre, montre quelle sera la situation si le statu quo se maintient. Dans celui-ci, l'insuffisance de la demande fera baisser consi-

Tableau 6.26

Trois hypothèses relatives à la demande mondiale de poisson de fond importé
(en milliers de tonnes)

		1987		
	1981	Élevée*	Moyenne*	Faible*
Frais/Congelé (poids net)				
Canada - marché intérieur	63	85	80	75
États-Unis	315	380	360	345
R.-U., R.F.A., France	216	275	265	255
Total (en unités de poids vif)	1 485	1 850	1 760	1 685
Salé/Séché (poids net)				
États-Unis	13	19	17	15
Portugal	30	50	40	32
Espagne	18	60	40	21
Brésil	14	30	25	20
Antilles	30	35	30	26
Italie	34	40	35	30
Nigéria	42	45	36	32
Autres	75	70	65	60
Total (en unités de poids vif)	1 142	1 560	1 290	1 035
Total global (en unités de poids vif)	2 627	3 410	3 050	2 720

* Ces trois indications correspondent aux hypothèses «optimistes», «les plus probables» et «pessimistes» du tableau 6.25.

Tableau 6.27

Trois hypothèses relatives à l'accroissement des ventes canadiennes de poisson de fond de l'Atlantique en 1987
(en milliers de tonnes)

		Quantité (poids net)			Équivalent (poids vif)		
Pays	Type de produit	Élevée	Moyenne	Faible	Élevée	Moyenne	Faible
É.-U.	Entier/Paré	20	15	10	24	18	12
	Filets de première qualité	20	15	10	67	50	33
	Autres filets	15	10	8	50	33	27
	Blocs	10	7	5	33	22	17
	Total partiel	65	47	33	174	123	89
CÉE	Filets, blocs	9	7	5	30	23	17
	Salé (séché)	5	4	3	20	16	12
	Total partiel	14	11	8	50	39	29
Canada	Frais et congelé	15	12	10	50	40	33
Autres	Salé en vert	10	8	5	26	21	13
	Paré	15	10	5	22	15	8
	Stockfisch	5	3	0	30	18	0
	Autres poissons séchés	5	4	3	20	16	12
	Total partiel	35	25	13	98	70	33
	Total global	129	95	64	372	272	184

dérablement les prix réels, à moins que le Canada puisse restreindre l'offre mondiale pénétrant dans les segments du marché que nous occupons déjà, ce qui est tout à fait improbable. Si le Canada restreint unilatéralement l'offre — en diminuant, par exemple les TPA — les avantages potentiels qu'il en tirera seront, au mieux, partagés avec ses concurrents. Il est plus probable, par contre, que ces derniers prendront des mesures visant à noyer les avantages potentiels que le Canada espère tirer de cette restriction. Ces mesures toucheront très vraisemblablement la partie inférieure de l'éventail commercial où l'offre croissante de poulet et de produits de la pêche d'autres régions du monde cherche à pénétrer. Si les prix de la morue montent de façon notable à court terme, cela accélérera l'exploitation du stock de morue d'Alaska.

Nous concluons qu'il est tout à fait possible de commercialiser les quantités accrues de poisson de fond canadien débarquées selon les prévisions, à des prix réels à peu près constants en moyenne. Cela ne se fera pas automatiquement, mais les conditions du succès sont néanmoins à notre portée. Elles ne sont rien d'autre que les qualités essentielles de toute affaire: un bon rapport coût-efficacité, des produits de bonne qualité, une commercialisation habile, une gestion dynamique et des cadres d'action favorables.

L'offre et la demande de hareng

En raison des caractéristiques biologiques de l'espèce, il est pratiquement impossible de faire des prévisions justes sur les stocks et les récoltes de hareng. Selon des prévisions récentes, les arrivages mondiaux de hareng de l'Atlantique devraient s'accroître d'environ 50 000 t entre 1981 et 1987. Les grands fournisseurs de cette espèce sont les pays de la CÉE, le Canada, la Suède, la Finlande et les pays de l'Est.

Les Européens ont toujours pratiqué intensivement la pêche au hareng que ce soit pour la consommation directe ou pour faire de la farine de poisson. Vers la fin des années soixante-dix, les stocks européens étaient surexploités, et il a fallu interdire la pêche en mer du Nord et dans d'autres zones très prolifiques. En 1977, il a été mis fin à la pêche européenne au large des côtes de l'Amérique du Nord. Le déficit de l'approvisionnement européen a eu pour résultat de raffermir considérablement la demande — et les prix — du hareng canadien. Mais au Royaume-Uni et en Allemagne, les consommateurs se sont opposés à la hausse des prix, abandonnant le hareng au profit d'espèces plus abordables, comme le pilchard et le maquereau.

La pêche au hareng a repris en mer du Nord et l'Europe peut de nouveau s'approvisionner sur place en poisson frais, dont les arrivages augmentent de plus en plus. Par ailleurs, la valorisation du dollar canadien par rapport aux monnaies européennes rend maintenant le hareng canadien très cher. En conséquence, celui-ci est devenu un produit secondaire, sauf lorsqu'on recherche un poisson de grande taille. La part du marché européen des filets congelés approvisionnée par le Canada s'est donc rétrécie et les prix payés aux producteurs canadiens sont en baisse depuis 1980. Le recul des exportations de produits saurés a été moins abrupt.

À l'avenir, le Canada ne pourra approvisionner le marché européen que s'il parvient à abaisser suffisamment ses coûts de production pour vendre à des prix compétitifs et si la CÉE lève ses barrières commerciales. Si les stocks européens sont à nouveaux surexploités ou s'ils diminuent par suite de facteurs biologiques imprévisibles, la demande de hareng canadien pourrait se renforcer à nouveau, mais il ne convient pas de se fier à de telles éventualités.

Les États-Unis constituent le principal débouché pour le hareng canadien, dont les ventes, en 1981, ont couvert environ 30 % du marché; l'Allemagne de l'Ouest arrive en deuxième position avec 23 % du marché. Le Japon achète du hareng au Canada lorsque ses réserves intérieures sont insuffisantes; il constitue, de plus, un marché croissant pour le hareng entier, congelé et rogué.

Le tableau 6.28 contient les prévisions, dont nous reconnaissons le caractère conjectural, de l'offre et de la demande de hareng canadien de l'Atlantique. Les prises escomptées, qui sont en baisse, s'équilibrent avec la demande. Le resserrement des coûts et des prix est de toute évidence la question la plus épineuse. La demande de hareng canadien à des prix concurrentiels devrait être suffisante. La question des coûts de la pêche sera traitée au chapitre 19.

Tableau 6.28

Offre et demande de hareng canadien de l'Atlantique
(poids vif, en milliers de tonnes)

	1979	1982	1987 (est.)
A. Projections des ventes			
CÉE	96	53	40
Scandinavie	12	11	8
États-Unis	38	37	35
Canada	20	20	15
Antilles	4	6	8
Japon	1	10	12
Bloc de l'Est	—	4	0
Autres	5	5	5
Total	176	146	123
B. Arrivages de hareng de l'Atlantique canadien	180	148	123
C. Excédent de l'offre*	4	32	—

* L'excédent réel des prises en 1979 et en 1982 a été vendu en mer, par les pêcheurs, aux navires-usines du bloc de l'Est. Les données indiquées pour 1982 sont des prévisions de ventes qui n'auront finalement pas été réalisées; elles ont été remplacées en partie par des ventes en mer plus importantes que d'habitude.

Résumé et conclusions

Les niches commerciales

1. L'industrie de transformation du poisson de fond de la côte atlantique du Canada s'est spécialisée dans la production d'une gamme de produits économiques de qualité moyenne, fabriqués à partir d'espèces de première qualité. Cette production est le résultat d'une adaptation aux contraintes qui pèsent de longue date sur les secteurs de la pêche, de la transformation et de la gestion des pêches de la côte est. Ces contraintes ont permis de délimiter les segments de marché ou niches qu'occupent les produits canadiens, mais elles contribuent aussi à empêcher leur évolution dans ces mêmes niches.

2. Dans les segments de base du marché alimenté par l'industrie des pêches de l'Atlantique, le Canada occupe une position dominante pour les espèces qu'il fournit. Pour élargir ses ventes dans ces niches, il doit supplanter les espèces bon marché et de moins bonne qualité, comme le merlu, la goberge et d'autres sources de protéines, en particulier le poulet.

3. Le Canada n'occupe pas les mêmes segments de marché que ses principaux concurrents, les Scandinaves, bien que certains de leurs produits rivalisent directement avec les siens. L'obstacle principal qui a empêché l'industrie canadienne de conquérir les niches alimentées par l'Islande et la Norvège, a été son incapacité à produire de grandes quantités de produits d'une qualité supérieure constante. Pour satisfaire les clients de la niche commerciale scandinave, les produits fournis doivent être de qualité supérieure, mais à elle seule, cette condition préalable n'est pas suffisante. D'autres améliorations sont également nécessaires: une qualité plus uniforme, des livraisons garanties toute l'année et en grosses quantités, des réseaux de distribution bien adaptés et des programmes de promotion générique. L'Islande est solidement implantée dans des segments spécialisés du marché américain. Elle opposera une résistance farouche à toute invasion de ses marchés de base, limitant d'autant les espoirs de bénéfices que le Canada pourrait en tirer.

4. Dans sa course pour conquérir une part du marché des aliments, l'industrie canadienne du poisson de fond se trouve en concurrence directe, premièrement, avec un certain nombre de fournisseurs de produits de première qualité, qui mettent surtout l'accent sur le goût, la texture et l'odeur de leurs produits, et sur les services à la clientèle, en deuxième lieu, avec les fournisseurs de produits de qualité moindre, qui mettent l'accent sur les prix et, enfin, avec les fabricants d'autres produits protéiques, tels que le poulet et le porc, dont la qualité comme les prix sont concurrentiels. Un rajustement stratégique est nécessaire pour replacer une part substantielle de l'accroissement des ressources canadiennes en poisson de fond dans une meilleure position, permettant de fabriquer des produits de qualité plus élevée et plus constante pour le marché intérieur et le marché américain. Ces changements permettront de tirer parti de la qualité intrinsèque des espèces canadiennes et de protéger la nouvelle production canadienne de la croissance probablement rapide des espèces de moins bonne qualité, mais moins coûteuses, telles que le merlu d'Amérique du Sud, la morue du Pacifique occidental et le merlu argenté. De plus, un bon moyen d'inciter les Américains à délaisser la consommation de certains aliments protéiques, en particulier le poulet, serait de leur offrir des produits de meilleure qualité, de façon plus constante.

Débouchés possibles

5. Les États-Unis resteront le premier marché d'exportation du Canada. Le marché intérieur canadien et celui des États-Unis offrent de nombreuses possibilités d'accroissement des ventes pour les produits de qualité supérieure — particulièrement les filets frais et les filets congelés de première qualité. La demande de poisson en blocs est en baisse, résultat de l'évolution des goûts des consommateurs, qui semblent délaisser les produits en pâte à frire et panés, fabriqués à partir des blocs.

6. La concurrence des prix et les barrières tarifaires et non tarifaires s'opposant au commerce international limitent la faculté du Canada à exporter vers les marchés de la Communauté économique européenne. Il doit s'efforcer, en priorité, d'obtenir la réduction de ces barrières. La comparaison des avantages conduira probablement les fournisseurs scandinaves à diriger une plus grande partie de leur production vers les marchés européens, et le Canada, à conquérir une part encore plus grande du marché américain du poisson de fond.

7. Pour éviter de surexploiter les marchés actuels et de faire baisser les prix dans les niches commerciales réservées aux produits de qualité moyenne, qu'occupent principalement les fournisseurs canadiens, le Canada doit diversifier ses ventes, c'est-à-dire, élargir son assise commerciale. Pour cela il faudra: mettre sur pied des programmes de promotion et des campagnes d'information à l'intention des distributeurs et des consommateurs, dans le but d'augmenter la consommation individuelle de poisson par rapport aux autres aliments protéiques en Amérique du Nord; investir dans de nouveaux produits destinés aux secteurs de la restauration et de la vente au détail; rechercher de nouveaux segments de marché à conquérir; enfin, accroître les investissements visant à lancer des programmes d'implantation des produits canadiens sur de nouveaux marchés géographiques.

Organisation de la stratégie commerciale

8. Au cours de la dernière décennie, la commercialisation du poisson de fond de l'Atlantique s'est très nettement concentrée, plus particulièrement celle des filets et blocs congelés et celle du poisson salé, en vert et séché. La concentration est moins forte pour les produits du hareng et elle atteint son plus faible degré pour le poisson de fond frais.

9. Le calibre des exportateurs de produits de la mer de la côte atlantique canadienne est équivalent à celui de leurs homologues scandinaves. Ils sont de petite taille, cependant, comparés aux multinationales géantes qui leur font concurrence dans le commerce de détail aux États-Unis.

10. On a constaté, ces dernières années, une moins grande concentration chez les acheteurs américains des produits du poisson de fond. Le marché, cependant, est très segmenté et, dans les secteurs-clés, la concentration des acheteurs est élevée. Les tendances au renforcement de la concentration dans les secteurs de la fabrication et de la commercialisation des produits de marque au détail, et dans les réseaux de distribution, pourraient conduire les entreprises canadiennes qui tentent d'effectuer une percée sur le marché américain des produits de détail, à faire face à un plus petit nombre d'acheteurs puissants et à se mesurer à une concurrence accrue.

Comportement commercial

11. Les stratégies commerciales et les formes de concurrence des prix adoptées par l'industrie canadienne sont en grande partie déterminées par les problèmes internes de l'industrie. En conséquence, celle-ci fabrique une très grande quantité de produits économiques standard. Les segments du marché où se retrouvent ces produits sont très sensibles aux prix et les acheteurs substitueront souvent aux produits canadiens d'autres espèces bon marché (le merlu, la morue du Pacifique occidental et le merlu argenté), tandis que les consommateurs choisiront des aliments protéiques moins chers, comme le poulet. Pour garder sa part du marché, l'industrie s'est axée sur l'accroissement du volume de la production, espérant ainsi garder ses prix bas.

12. Comme tous leurs produits se ressemblent, la publicité faite individuellement par les entreprises ne saurait remplacer la concurrence des prix. Toutefois, un programme de publicité générique permettrait, d'une manière qui soit rentable, d'augmenter la part du marché détenue par le Canada, par rapport aux produits de substitution, et favoriserait l'accroissement de la consommation individuelle de poisson de fond en Amérique du Nord.

13. L'intégration verticale des producteurs canadiens et l'élargissement de leurs réseaux de vente à l'étranger ont concouru à l'accroissement rapide de leurs ventes. La hausse de 50 % prévue pour les prises canadiennes de morue et de poisson plat au cours des cinq prochaines années nécessitera de nouvelles mises de fonds substantielles dans la commercialisation. Il est en outre essentiel d'améliorer l'efficacité de la mise en marché et d'abaisser les coûts de production.

14. Des marchés de régularisation devraient être créés afin d'assurer des débouchés de rechange aux produits de moins bonne qualité et aux surplus imprévus. De même des débouchés géographiquement diversifiés sont nécessaires pour faire contrepoids à l'instabilité inhérente à l'économie des pays importateurs.

15. Malgré l'augmentation de 40 % des ventes canadiennes de poisson de fond entre 1977 et 1981, les prix des produits canadiens sont demeurés plus stables durant cette période que pendant les quatre années précédentes. Cependant, les ventes-sacrifice, résultat de la mauvaise situation financière des producteurs, ont fait que, parfois, certains produits se sont vendus à des prix plus bas que de raison. Ces pertes n'ont pas été considérables, mais la fréquence des ventes-sacrifice a augmenté récemment. On a également relevé d'autres cas, moins importants, où des producteurs ont accepté des prix trop bas parce qu'ils étaient mal informés ou n'étaient pas en mesure de déterminer la valeur exacte de leurs produits.

16. Une plus grande concentration des efforts de commercialisation peut, dans une certaine mesure, réduire les coûts et améliorer les résultats de la stratégie commerciale canadienne. Toutefois, l'augmentation des prix et des profits sera considérablement limitée par la concurrence des autres produits — le merlu, la morue du Pacifique occidental, le merlu argenté, la morue du Pacifique et la volaille. L'industrie canadienne doit donc surtout s'appliquer à améliorer la qualité de sa production et de ses services aux prix réels actuels, afin d'empêcher l'expansion

de ces autres produits. À court terme, la rationalisation des ventes consistera surtout à mieux proportionner la gamme des produits, c'est-à-dire à déterminer de façon optimale la part de matière première devant servir à chaque type de produit.

17. Au cours des cinq prochaines années, l'augmentation croissante des arrivages canadiens de poisson de fond exigera que les producteurs et le gouvernement coopèrent très étroitement et coordonnent leurs efforts, sur le plan de la commercialisation, en vue d'accroître la consommation de poisson de fond dans les segments du marché où le Canada occupe déjà une place prépondérante et d'augmenter tant le nombre de segments américains alimentés par le Canada que la diversité des débouchés sur le plan géographique. Cette coordination est nécessaire pour éviter une offre excessive dans certains segments, ce qui ferait chuter inutilement les prix.

18. L'information relative à la commercialisation et aux ventes doit être améliorée, à tous les niveaux, dans l'industrie et l'administration publique, pour que la première soit plus au fait des besoins et des possibilités du marché.

L'offre et la demande: prévisions

19. Entre 1981 et 1987, on estime que l'offre mondiale de poisson de fond augmentera de 15 % et passera de 9,8 à 11,2 millions de tonnes. Cette augmentation touchera principalement les espèces moins appréciées, capturées en dehors de l'Atlantique Nord. Les arrivages des espèces de l'Atlantique Nord devraient s'accroître de 6 % entre 1981 et 1987, soit une hausse absolue de 255 000 t. Une augmentation de 370 000 t, pour atteindre environ un million de tonnes en 1987, est prévue pour les pêches canadiennes de l'Atlantique, ce qui indique que les autres fournisseurs de l'Atlantique Nord pris collectivement devraient connaître un déclin marqué. La morue composera 90 % de l'augmentation canadienne.

20. Au rythme actuel d'accroissement, s'il ne se produit aucune amélioration sur le plan de la commercialisation et de la qualité des produits ou dans le rapport prix-coûts, la demande de poisson de fond canadien, sur tous les marchés, aura augmentée, en 1987, d'environ 185 000 t, tandis que l'augmentation prévue de l'offre est de 370 000 t. Le gros de cette hausse devrait toucher les filets frais et congelés de qualité supérieure. On ne prévoit aucune croissance pour les marchés du poisson salé et du hareng.

21. Les prévisions concernant la demande sont étroitement reliées aux changements dans la consommation par personne. On estime que l'Américain consomme actuellement 1,8 kg de poisson de fond par an, quantité qui ne représente que 1,5 % de sa consommation totale de protéines animales. Si l'ensemble des Américains modifiaient leur consommation de 0,1 % par an, sur une période de cinq ans, au profit du poisson de fond canadien, cela suffirait à absorber toute la hausse prévue des prises. Ce que nous avons proposé au sujet de l'amélioration de la qualité des produits et de la promotion générique vise justement à favoriser l'augmentation de la consommation de poisson de fond en Amérique du Nord.

22. Selon un scénario d'accroissement «moyen» élaboré par le Groupe d'étude — scénario qui prend comme hypothèse une amélioration de la promotion et de la qualité ainsi qu'une légère baisse des prix unitaires réels moyens — la nouvelle demande de poisson de fond canadien atteindrait environ 275 000 t en 1987. Ce chiffre est inférieur à la croissance escomptée de l'offre pour la période de 1981 à 1987, mais l'écart n'est pas significatif, si l'on tient compte de la marge d'erreur que comporte inévitablement l'établissement de telles prévisions. Selon le même scénario, l'offre de morue canadienne dépasserait légèrement la demande; c'est dans ce stock que l'on prévoit la croissance la plus importante.

23. Nous en sommes venus à la conclusion qu'il était non seulement possible de pêcher tous les TPA prévus et de leur trouver des débouchés, mais qu'il était *nécessaire* de les récolter pour consolider la position du Canada sur les marchés-clés et empêcher qu'il ne soit supplanté par ses concurrents.

III Objectifs et problèmes fondamentaux

7. Les objectifs de la politique des pêches de l'Atlantique

Il est essentiel que le gouvernement du Canada se fixe, en l'explicitant, un objectif d'ensemble pour les pêches canadiennes, et que son ministère des Pêches et Océans expose cet objectif avec suffisamment de précision pour permettre au gouvernement et à l'industrie concernée de concevoir et mettre en place les cadres d'action appropriés.

Mémoire présenté au Groupe d'étude par le Conseil canadien des pêcheries (1982)

Les trois chapitres précédents exposaient le contexte dans lequel évoluent les pêcheurs et les producteurs, ainsi que les perspectives de débouchés pour l'industrie de la pêche de l'Atlantique au cours des prochaines années. C'est sur cette toile de fond que doivent être prises les décisions concernant plus particulièrement les lignes de conduite officielles destinées à résoudre les problèmes actuels de l'industrie de la pêche. Les chapitres 9 à 21 analysent ce que le Groupe d'étude considère comme les grands problèmes des pêches de l'Atlantique et exposent les solutions qu'il propose d'y apporter.

Toutefois, pour choisir, parmi les solutions recommandées, celles qui conviennent le mieux, il faut au préalable que les objectifs de la politique des pêches de l'Atlantique aient été définis. L'exposé des objectifs est comme une boussole indiquant au décideur si une solution donnée entraîne l'industrie dans la «bonne» direction.

Définir des objectifs, c'est indiquer une orientation pour l'industrie. Cela ne peut se faire sans porter de jugements subjectifs ni, par conséquent, sans susciter de controverse. En fait, plus les objectifs délimitent les cadres d'action avec précision, plus ils prêtent le flanc à la critique, car ils sont alors d'autant moins susceptibles d'interprétation dans le sens souhaité par chacun des partenaires de l'industrie.

C'est pour éviter cet écueil que les objectifs des politiques officielles sont souvent énoncés en termes très généraux, de manière à ce que chacun puisse leur donner le sens qu'il veut. Voilà également pourquoi les organisations de pêcheurs et de producteurs et les gouvernements provinciaux que nous avons consultés nous ont proposé des objectifs vagues: si ces derniers avaient été plus précis, ils n'auraient même pas entraîné l'adhésion du petit nombre de commettants que représentent les membres de ces organisations. Prenons, par exemple, l'objectif suivant fixé pour l'industrie de la pêche dans un document publié récemment par le gouvernement: maximiser les revenus que l'industrie de la pêche et le Canada tirent des ressources halieutiques nationales. De tels énoncés ne sont d'aucun secours au Groupe d'étude pour le choix des options recommandées, car ils sont trop généraux pour autoriser une application directe.

Il est vrai également qu'une des caractéristiques de la plupart des secteurs d'action publique est la multiplicité et l'antagonisme de leurs objectifs, notamment lorsqu'ils sont aussi complexes que ceux des pêches de l'Atlantique. Le décideur est constamment obligé de faire des choix entre objectifs souhaitables et objectifs concurrents. Les objectifs multiples doivent donc, pour être utiles, être rangés par ordre de priorité. Là encore, on peut simplifier le problème par un énoncé général qui parvient à masquer les choix que les décideurs ont à faire. Mais cette astuce ne fait que camoufler le problème sans le résoudre; au lieu d'être explicites, les choix deviennent implicites.

Le Groupe d'étude a envisagé d'énoncer, en termes généraux, des objectifs où tout le monde aurait pu trouver son compte et qui auraient recueilli l'assentiment du plus grand nombre. Toutefois, nous avons résisté à cette tentation par souci de respecter l'optique choisie pour l'élaboration du présent rapport, tout au long duquel nous nous efforçons de maintenir la plus grande précision possible. Pour la même raison, nous avons clairement rangé nos objectifs par ordre de priorité.

Ceci dit, nous sommes conscients qu'il se trouvera toujours des personnes pour critiquer nos objectifs, les jugeant trop vagues. Par exemple, les trois que nous présentons dans la prochaine section ne sont pas aussi détaillés que les huit proposés par le gouvernement de Terre-Neuve dans son mémoire au Groupe d'étude (bien qu'ils soient en harmonie avec ces derniers). Néanmoins nous croyons que ces trois objectifs indiquent clairement la direction dans laquelle l'industrie devrait se développer au cours des années à venir, et qu'ils réalisent un équilibre satisfaisant entre des généralités sans consistance et un excès de détails.

Les objectifs

Nous allons d'abord énoncer les trois objectifs de la politique des pêches de l'Atlantique *par ordre de priorité*, puis nous verrons ce qu'ils englobent et ce qu'ils excluent, de même que la nature des choix à faire entre eux. Remarquons que l'énoncé de ces objectifs ne donne aucune indication sur le rôle particulier du gouvernement ni sur celui du secteur privé. Cette question sera examinée dans la section suivante.

Objectif n°1: L'industrie des pêches de l'Atlantique doit avoir une viabilité économique constante, si par viabilité on entend une aptitude à surmonter des périodes de ralentissement des affaires avec un taux de faillite normal et sans aide du gouvernement.

Objectif n°2: L'emploi dans l'industrie des pêches de l'Atlantique doit être maximisé, avec comme contrainte d'assurer que les personnes occupées perçoivent un revenu raisonnable de leur occupation dans le secteur de la pêche, comprenant les transferts de revenus rattachés à ce secteur.

Objectif n°3: La pêche et la transformation du poisson, à l'intérieur de la zone canadienne de 200 milles, doivent être effectuées par des Canadiens pour des entreprises de propriété canadienne partout où cela est conforme aux objectifs n^os^ 1 et 2 et aux obligations des traités internationaux ratifiés par le Canada.

Objectif n° 1

Le premier objectif traduit notre conviction qu'il est essentiel d'éviter que l'industrie des pêches de l'Atlantique ait recours, pour survivre, au soutien financier régulier ou périodique du gouvernement. Le Groupe d'étude a d'ailleurs été mis sur pied lorsque, vers la fin de 1981, il s'est avéré que cette industrie aurait à nouveau besoin d'un apport de fonds publics, comme en 1968 et en 1974-1976, pour lui éviter un effondrement quasi total. Le gouvernement fédéral avait à cœur de briser ce cycle de cautionnements périodiques.

Sans une industrie économiquement viable, capable de voler de ses propres ailes, le secteur de la pêche est condamné à vivre dans un contexte de décisions à court terme, de politiques gouvernementales et industrielles spéciales, et de grande incertitude. Tout cela empêche l'industrie d'être compétitive au niveau international et de connaître une expansion dont profiteraient au maximum les habitants de la région atlantique du Canada, y compris sur le plan de l'emploi. Le premier souci des technocrates doit donc être la viabilité économique de l'industrie.

Ceci dit, il importe de comprendre ce qu'exclut l'objectif nº 1. Il exclut que chacune des entreprises de production ou de récolte composant actuellement l'industrie doit être économiquement viable de façon permanente. Il y aura des victimes et des faillites. Il ne peut en être autrement, c'est une composante normale de l'économie canadienne.

Il n'est pas question non plus, dans l'objectif nº 1, d'accepter le but que proposent certains porte-parole de l'industrie. Ils voudraient en effet que cette dernière se développe selon le critère de la pure efficacité économique, dont, soutiennent-ils, la maximisation porterait également à son maximum la valeur économique de l'industrie pour le Canada. Cette façon de voir laisse totalement dans l'ombre le coût énorme que l'application d'une telle politique entraînerait sur le plan humain.

Objectif nº 2

Comme pour bien d'autres politiques économiques, dont la justesse théorique est incontestable, le Groupe d'étude et, croyons-nous, la plupart des Canadiens, n'acceptent pas les conséquences sociales d'une approche aussi radicale. Notre deuxième objectif reflète ce point de vue. Il souligne la nécessité, pour l'industrie de la pêche, d'employer le plus de monde possible, étant donné que celle-ci est située dans une région économiquement défavorisée du Canada et qu'elle est, dans bien des endroits de cette région, la seule source d'emploi possible.

Il faut noter toutefois la restriction introduite par le Groupe d'étude dans l'objectif nº 2, qui réfute explicitement l'argumentation irréaliste d'un certain courant de pensée sociale. Celui-ci prétend que le premier objectif de la politique des pêches de l'Atlantique doit être la maximisation de l'emploi, même si le revenu des personnes ainsi occupées dépasse à peine le seuil de pauvreté. De même que le Groupe d'étude croit que les entreprises ne doivent pas compter sur l'assistance constante du gouvernement, de même, il estime que les salaires des pêcheurs et des ouvriers d'usine doivent être suffisants pour leur éviter de dépendre des prestations de l'assistance sociale ou de vivre au bord de la pauvreté.

L'objectif nº 2 reprend en outre fidèlement l'idée du Groupe d'étude, selon laquelle la répartition actuelle de la population vivant de la pêche doit être maintenue autant que possible, notamment à Terre-Neuve. Il y aura quelques exceptions, sans aucun doute, lorsque, pour atteindre l'objectif nº 1, il sera indispensable de regrouper des collectivités, mais ces exceptions devront rester extrêmement rares et ne pas faire partie d'un plan de rationalisation économique implacable.

Il y aura souvent conflit, cela va sans dire, entre les objectifs nº 1 et nº 2. Au cours de ses consultations, le Groupe d'étude a eu maintes occasions de le vérifier, lorsque nos interlocuteurs prétendaient que c'était à nous de décider si l'accent devait porter sur l'aspect économique ou l'aspect social de la politique de la pêche. Comme nous l'avons expliqué aux chapitres 2 et 3, c'est là une fausse distinction, car une politique des pêches doit englober à la fois les réalités économiques *et* les réalités sociales.

Cependant, l'ordre de priorité que nous avons donné aux objectifs 1 et 2 permettra, nous l'espérons, aux décideurs de s'orienter lorsqu'ils devront faire des choix entre les deux. Si, par exemple, une entreprise montre que la fermeture d'une usine de production est essentielle pour qu'elle conserve sa viabilité, la fermeture doit être autorisée même si les ouvriers y perdent leur emploi, au moins dans la collectivité concernée. Par contre, l'entreprise doit être dissuadée de fermer une usine pour accroître ses profits, alors que son maintien en activité ne l'empêcherait pas de faire des bénéfices raisonnables, et donc de demeurer économiquement viable. Les patrons de l'industrie de transformation eux-mêmes sont de cet avis. Dans son mémoire au Groupe d'étude, le Conseil canadien des pêcheries déclare: «Il y a, dans cette industrie, une composante sociale qui continuera de modifier les stratégies qui, autrement, seraient basées exclusivement sur la composante économique.»

Le Groupe d'étude croit que la dimension sociale doit avoir la priorité lorsque le maintien de la viabilité économique d'une entreprise est en jeu, mais pas lorsqu'il s'agit d'une amélioration de la rentabilité. Nous avons conscience qu'il sera extrêmement difficile sur le plan pratique de décider si la mesure envisagée par une entreprise résiste au test de la viabilité économique par opposition à celui de la rentabilité maximum, et dans ce sens, nos objectifs ne sont pas aussi facilement applicables que nous (et beaucoup d'autres) l'aurions souhaité.

Il peut arriver, par exemple, qu'une nouvelle société ou de nouveaux patrons reprennent en main les différentes composantes d'une affaire en difficulté et qu'ils la remettent financièrement à flot. Autrement dit, la viabilité économique dépend, en partie, des capacités de ceux qui possèdent actuellement l'entreprise, du prix auquel ils ont acheté l'affaire en cause, etc. En permettant à de nouveaux propriétaires d'acquérir l'actif à un prix intéressant, il se peut qu'une nouvelle société économiquement viable soit constituée, bien que la même entreprise ne l'ait pas été sous la direction des anciens propriétaires. Ce sont là des situations qui demandent à être étudiées individuellement. Aucun énoncé d'objectifs ne peut englober toutes les éventualités.

Toutefois, en précisant l'ordre de priorité que nous donnons aux objectifs n° 1 et n° 2 et en citant des exemples de choix que nous ferions entre eux, nous espérons que les gouvernements auront une meilleure idée des décisions auxquelles le Groupe d'étude donnerait son aval dans des situations diverses.

L'ordre de priorité donné aux deux premiers objectifs a une importance fondamentale car, s'il est adopté par le gouvernement fédéral, tout le monde y verra une modification certaine de la politique officielle. Jusqu'à présent, les décisions du gouvernement pouvaient paraître basées sur un ordre de priorité inverse, ou tout au moins égal, dans ce domaine.

Enfin, nous voulons signaler que le Groupe d'étude ne voit rien à redire au fait qu'un gouvernement, qu'il soit fédéral ou provincial, décide de subventionner une entreprise de production, afin de maintenir une usine en activité, s'il juge bon de le faire pour des raisons de politique sociale (emploi). Dans ce cas, l'aide du gouvernement devra servir à atteindre les deux objectifs à la fois.

L'attitude contre laquelle le Groupe d'étude s'élève avec vigueur consisterait à exercer des pressions sur les entreprises (en leur laissant entendre, par exemple, que les permis de pêche au chalut ou les licences d'exploitation des usines de transformation vont leur être retirés) pour qu'elles maintiennent en activité une usine en vue de préserver l'emploi (objectif n° 2), alors que du point de vue de la viabilité économique (objectif n° 1) cette usine devrait être fermée. Cela revient à intervertir les objectifs 1 et 2 et à faire porter le poids de cette interversion aux actionnaires de l'entreprise plutôt qu'au gouvernement. Le Groupe d'étude désapprouve cette façon de faire.

Objectif n° 3

L'objectif n° 3 fera la quasi-unanimité de tous les partenaires de l'industrie des pêches de l'Atlantique. Les pêcheurs, les ouvriers d'usine, les patrons d'entreprise, les gouvernements provinciaux et le Groupe d'étude, tous sont d'accord pour dire que les étendues poissonneuses situées à l'intérieur de la zone canadienne des 200 milles, font partie des richesses naturelles du Canada, dont l'exploitation doit être assurée, dans toute la mesure du possible, par les Canadiens. Ceux-ci doivent récolter cette richesse et sa transformation doit s'effectuer dans des usines appartenant à des Canadiens et employant une main-d'œuvre canadienne.

Là encore, cependant, il importe de ne pas perdre de vue la place de cet objectif par rapport aux deux premiers. Au chapitre 5, nous avons vu que l'industrie canadienne de la pêche a désespérément besoin d'argent frais pour devenir économiquement

viable. Ces capitaux ne peuvent venir que de quatre sources éventuelles: les investisseurs privés, le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux ou les investisseurs étrangers. Le Groupe d'étude pense que, si les nouveaux investissements privés dans l'industrie de la pêche ne sont pas suffisants, et si les capitaux fournis par les deux paliers de gouvernement ne suffisent pas non plus à rendre l'industrie viable, les investissements étrangers doivent être autorisés, sous réserve qu'ils respectent les règles de l'Agence d'examen de l'investissement étranger. (Dans ce cas il conviendra d'évaluer soigneusement «l'avantage appréciable pour le Canada», d'après les normes de l'AEIÉ, afin d'éviter la perte de valeur ajoutée sur les produits de la pêche qu'entraînerait l'exportation vers les installations appartenant aux investisseurs étrangers dans d'autres pays, de produits ayant subi un minimum de transformation.) Autrement dit, s'il faut faire un choix entre les objectifs 1 et 3, ce doit être en faveur du premier.

Nombre de partenaires de ce secteur industriel rejetteront un tel choix. Nous leur répondons que nous partageons leurs inquiétudes au sujet des investissements étrangers dans l'industrie des pêches de l'Atlantique et que nous préférerions qu'ils soient canadiens, mais que si les bailleurs de fonds privés du Canada et les gouvernements refusent d'investir dans cette industrie, les capitaux étrangers doivent être autorisés.

Le rôle de l'idéologie

Dans la section qui précède, nous avons volontairement évité d'utiliser les formules toutes faites et les slogans habituels sur le rôle des gouvernements et celui du secteur privé, que nous ont si souvent répétés nos interlocuteurs, lors de nos consultations. Nous l'avons voulu ainsi parce qu'il convient, selon nous, de faire une distinction entre le fait de savoir *qui* va entreprendre les actions envisagées et le *pourquoi* de ces actions.

Le Groupe d'étude considère qu'il est moins important de savoir si une mesure donnée sera appliquée par le secteur public ou le secteur privé, que de savoir si cette mesure permettra à l'industrie d'atteindre les trois objectifs que nous avons définis. Nous sommes bien plus préoccupés de voir l'industrie gagner ce pari dans l'avenir que nous le sommes du degré de participation publique à son expansion. Néanmoins, le Groupe d'étude est convaincu que, s'il est possible d'arriver à peu près aux mêmes résultats en faisant appel aux fonds publics ou aux capitaux privés, il est alors de beaucoup préférable de recourir aux seconds.

D'aucuns critiqueront cette affirmation, prétendant qu'elle ne défend pas assez vigoureusement ce que beaucoup, dans l'industrie, appellent «le principe de la libre entreprise». Franchement, le Groupe d'étude ne voit pas ce que cette expression signifie dans le contexte de l'industrie des pêches de l'Atlantique. Le fait est que, pour éviter de connaître à nouveau les effets tragiques de la propriété commune, dont tout le monde reconnaît qu'ils ont été causés par une pêche anarchique au cours des dernières décennies, le gouvernement doit jouer un rôle important dans cette industrie, tout au moins comme gérant de la richesse qu'elle représente. En outre, la théorie économique sur laquelle se fonde le système de la libre entreprise comporte la possibilité de la cessation de commerce par suite de faillite. Il semble que ceux qui nous ont si bien vanté les mérites de la libre entreprise n'aient pas tenu compte de ce point. Il en est de même, apparemment, pour ceux qui ont demandé l'aide du gouvernement ces derniers mois ou ces dernières années. Nous avons donc fait peu de cas de cette rhétorique sur la libre entreprise, puisqu'elle n'était rien d'autre que cela, justement.

En se présentant à nous, les organisations de pêcheurs ont également décrit la situation de l'industrie d'une façon un peu exagérée. Par exemple, le mémoire du Newfoundland Fishermen, Food and Allied Workers Union (Syndicat des pêcheurs, des travailleurs de l'alimentation et ouvriers assimilés de Terre-Neuve) contenait la cita-

tion suivante, tirée d'un ouvrage écrit dans les années trente par Thomas Lodge, *Dictatorship in Newfoundland*:

> Le cas de l'industrie de la pêche à la morue (. . .) est quasi unique, en ce sens qu'elle est parvenue à rejeter (. . .) presque entièrement sur les épaules de la classe ouvrière, les risques normaux de l'investissement, sur lesquels elle fonde d'ailleurs sa prétention théorique à une rémunération.

Et le mémoire poursuit ainsi: «Bien que certaines des caractéristiques extérieures de ce système aient pu changer, les attitudes qu'il a engendrées et nourries tout au long de l'histoire de la pêche à la morue demeurent très vivaces à l'heure actuelle.»

Cette description de l'absence totale d'équilibre des forces entre les pêcheurs côtiers et les entreprises de transformation est loin d'être aussi pertinente aujourd'hui qu'elle l'était dans les années 1930. Le pouvoir des organisations de pêcheurs, et notamment du SPTAOATN, est considérable, notamment quand il s'agit d'orienter le développement de l'industrie de la pêche, de protéger les droits des pêcheurs et en particulier d'améliorer leurs revenus. D'ailleurs, c'est parce que le Groupe d'étude est convaincu de la valeur de ce nouvel équilibre des forces, qu'il recommande, dans une autre section de son rapport, l'amendement de la législation provinciale afin de permettre à tous les pêcheurs de se syndiquer.

Ces exemples de déclarations faites au Groupe d'étude par les organisations de pêcheurs et de producteurs rendent mal compte de la situation actuelle, mais ils sont néanmoins symptomatiques du fait que tous les partenaires du débat sur les pêches utilisent l'exagération et les slogans pour brouiller les cartes et empêcher toute discussion rationnelle des problèmes fondamentaux. Les fonctionnaires, par exemple, nous ont souvent prévenus contre les dangers d'une «intervention» trop importante du gouvernement. Mise à part l'ironie de voir, dans des organismes de développement (qui existent en principe pour permettre au gouvernement d'aider les industries et d'être présent sur le marché, au moins de façon indirecte), des fonctionnaires hostiles à l'intervention, nous avons compris, à mesure que la discussion avançait, que dans certains cas, l'intervention était synonyme de subventions permanentes et que, dans d'autres, elle équivalait à une participation financière du gouvernement ou à la propriété totale.

Comme le précise clairement l'objectif n° 1, nous nous opposons à ce que le gouvernement soit impliqué dans des programmes de soutien financier perpétuel. Si c'est là le sens de l'intervention, nous n'en voulons pas.

Par contre, nous n'avons aucune raison de nous opposer, par pur principe, à une prise de participation du gouvernement dans le secteur de la transformation. Nous avons d'ailleurs déclaré que l'apport de capitaux canadiens était préférable à l'apport de capitaux étrangers. Donc, si l'intervention consiste en une participation en capital du gouvernement, nous n'y sommes pas hostiles.

Nous ne faisons pas ces remarques dans le simple but de mettre en évidence le peu de cohérence des raisonnements qui nous ont été présentés ou le caractère spécieux des formules toutes faites et des slogans, mais plutôt pour souligner un point fondamental: *l'industrie des pêches de l'Atlantique traverse des difficultés très graves; il faut lui donner la possibilité de redevenir économiquement viable. Par conséquent, il est nécessaire que des décisions pragmatiques soient prises pour régler un ensemble de problèmes extrêmement épineux.*

Dans la mesure où ceux qui vivent de la pêche rejettent certaines options sous prétexte qu'elles ne cadrent pas avec leurs idées personnelles — et bien qu'ils n'aient rien de mieux à proposer qu'une aide sans conditions du gouvernement — dans cette mesure, la crise que traverse l'industrie sera d'autant plus difficile à solutionner, et les problèmes épineux qui se posent risquent de devenir insolubles. Nous demandons donc que la réponse aux questions, aux options et aux recommandations contenues dans les chapitres qui suivent soit pragmatique et non idéologique.

8. Problèmes fondamentaux et recommandations: vue d'ensemble

Dans le décompte des poissons, ce sont les personnes qui comptent. L'organisation des pêches s'appuie, en fait, sur un seul critère d'appréciation fondamental: la vie s'en trouve-t-elle améliorée?

Discours de M. Roméo LeBlanc, devant le Conseil économique des provinces de l'Atlantique (22 octobre 1974)

Cette citation de l'ancien ministre des Pêches et Océans traduit bien l'esprit dans lequel le Groupe d'étude a abordé son travail. Il a d'ailleurs été mis sur pied principalement à cause des préoccupations du gouvernement fédéral à l'égard de la *population* de la région atlantique du Canada, dispersée dans des centaines de villages le long de la côte de l'océan Atlantique, de la baie de Fundy et du golfe du Saint-Laurent.

C'est cette préoccupation qui a conduit le Groupe d'étude à entreprendre des visites dans toute cette région et à se rendre non seulement dans les villes, mais aussi dans des dizaines de petits villages, pour connaître le point de vue des habitants sur les problèmes de la pêche et leurs solutions possibles. C'est également en raison de cette préoccupation que nos discussions sur les recommandations que nous ferions plus tard revenaient toujours sur le même sujet: préserver les emplois créateurs de revenus suffisants, pour permettre aux personnes vivant de la pêche de continuer à jouir du mode de vie si particulier des campagnes de la région atlantique du Canada.

Bien que cet objectif fût le tout premier, nous avons dû également tenir compte, en cette période de restrictions des dépenses publiques, du fait que nos recommandations devaient montrer à l'industrie une voie qui n'exige pas d'aide financière massive et continue de la part du gouvernement. Cette considération nous a obligés à restreindre le champ de nos recommandations éventuelles.

Cette base de départ nous a permis de tracer les grandes lignes ou les cadres sur lesquels sont fondées nos recommandations.

Les recommandations: exposé logique

Au chapitre 7, nous avons présenté nos objectifs pour les pêches. Voici un résumé de notre raisonnement:

- Si la sauvegarde des emplois dans les collectivités rurales est une question vitale, mais que l'on ne dispose pas de fonds publics illimités pour préserver tous les emplois dépendant actuellement des pêches dans toutes ces communautés, il faut alors que l'objectif prioritaire soit d'assurer l'existence d'une industrie économiquement viable dans les secteurs de la récolte et de la transformation; autrement, on ne pourra jamais stabiliser et garantir l'emploi dans cette industrie.
- Mais, viabilité économique ne doit pas signifier efficacité économique maximum, sans égard au coût social (emploi); ainsi, le deuxième objectif serait d'augmenter au maximum le nombre d'emplois dans le secteur de la pêche, dans la mesure où les revenus qu'ils rapportent sont jugés suffisants.
- Enfin, nous avons bien compris que la maximisation de l'emploi n'est possible que si ce sont les Canadiens qui en assurent le contrôle le plus étroit possible. Le poisson est l'exemple parfait d'une richesse pouvant être exportée avec une valeur ajoutée nulle ou minimale, qui entraînerait une perte d'emplois dans le secteur de la transformation. En fait, à l'extrême limite, le poisson peut même être pêché par des navires étrangers, employant des équipages étrangers, éliminant ainsi des emplois dans le secteur de la récolte également. Ces considérations sont à la base

de notre troisième objectif — la «canadianisation» de l'industrie — et de la fermeté des recommandations que nous proposons au chapitre 9 sur les aspects internationaux de la question, et notamment sur les ventes en mer et à quai.

Cet ensemble d'objectifs servant de base à nos recommandations, nous avons ensuite cherché les moyens de les réaliser. Voici comment nous avons raisonné:

Les producteurs

- Pour que l'industrie devienne économiquement viable, elle doit être capable de vendre ses produits à des prix avantageux; nous avons donc commencé notre analyse par la fin, partant du marché pour remonter jusqu'au secteur de la récolte.
- Cette étude du marché (chapitre 6) nous a permis de conclure que l'augmentation projetée des arrivages de poisson, principalement de morue du nord, pourrait être facilement écoulée sur le marché à condition de mieux coordonner les stratégies commerciales et d'accroître les efforts de commercialisation, notamment en faisant mieux connaître les espèces, en créant de nouveaux marchés, et en favorisant les échanges d'état à état. D'où les recommandations du chapitre 17.
- Mais, comme nous le montrons au chapitre 5, l'intensification des efforts de commercialisation ne suffira pas, à elle seule, à assurer la viabilité économique de l'industrie. Il faut encore améliorer considérablement la situation dans les secteurs de la récolte et de la transformation et en particulier la qualité du poisson débarqué et celle du produit sortant d'usine, de façon à soutenir et compléter les initiatives de commercialisation. Ces considérations nous ont inspiré les recommandations du chapitre 14.
- Les données du chapitre 5 montrent que l'amélioration de la qualité et de la commercialisation ne suffit pas pour assurer la viabilité d'un grand nombre d'usines (ou d'entreprises). On ne prévoit pas d'augmentation prochaine, en termes réels, des prix du marché pour les produits du poisson de fond et du hareng. La viabilité des usines dépendra donc d'un accroissement important de l'efficacité des coûts, ce qui signifie que la gestion devra elle aussi être améliorée, comme la qualité de la matière première, et que l'approvisionnement en poisson devra être plus régulier. En résumé, les usines devront réduire leurs frais d'exploitation en ayant recours à divers moyens, dont ceux énoncés au chapitre 16.
- Le seul moyen qui permettrait à certaines usines de devenir économiquement viables serait de prolonger leur saison d'exploitation. Cette solution conviendrait particulièrement aux usines du nord-est et de l'est de Terre-Neuve, qui ne sont approvisionnées qu'une partie de l'année. Les livraisons de poisson aux usines saisonnières pendant l'hiver auraient plusieurs avantages: 1) répartition des frais généraux sur une plus grande quantité de poissons; 2) allongement de la période d'emploi des ouvriers d'usine et, par conséquent, augmentation de leurs gains; 3) régularisation de l'écoulement (moins saisonnier) des produits sur le marché. Ce sont ces objectifs que visent les recommandations du chapitre 11 concernant les usines sous-exploitées.
- Il convient d'assurer la répartition adéquate de l'accroissement du stock de morue du nord au large de Terre-Neuve (le stock de poisson le plus important et celui qui croît le plus rapidement), afin de distribuer les prises plus uniformément sur toute l'année, de rendre praticables les recommandations du chapitre 11 et d'améliorer la productivité des techniques de récolte; d'où les recommandations du chapitre 12.

Les pêcheurs

Mais le secteur de la pêche, comme celui de la transformation, connaît de sérieuses difficultés financières, ainsi que le montrent indiscutablement les données présentées au chapitre 4. En outre, pour augmenter leurs revenus nets, les pêcheurs doivent

abaisser les coûts et augmenter la valeur de leur récolte. Ces considérations nous ont permis de tirer plusieurs conclusions:

- L'abaissement des coûts de la pêche ne pourra atteindre des proportions importantes que si la réglementation qui limite l'efficacité technologique est assouplie. Mais il ne servira à rien et entravera même la productivité si la levée des limitations entraîne une nouvelle augmentation des flottilles de pêche. Il faut que les pêcheurs aient des raisons de capturer les quotas autorisés au moindre coût.
- Le poisson est «propriété commune», ce qui oblige pratiquement le pêcheur à lutter de vitesse avec ses collègues pour s'approprier la plus grande part possible du quota avant eux. Bien que la réglementation qui contrôle la capacité de capture ait été progressivement accrue, elle n'a pas tellement bien réussi à maîtriser les effets coûteux de cette course et a même retardé l'amélioration de l'efficacité technologique. Il convient d'instaurer une sorte de «droit de quasi-propriété» — sous la forme de «permis à contingent individuel» ou de «quotas par navire» — qui fixerait la part du quota total réservée à chaque pêcheur ou définirait de façon plus précise ses droits en matière de capacité de capture. Ces droits pourraient, sous certaines conditions, être échangés ou vendus.
- La création d'une instance quasi judiciaire serait nécessaire, à la fois pour superviser le transfert des droits et l'octroi des permis en général et pour veiller à ce que ces opérations soient équitables (dans les faits comme dans les perceptions qu'en ont les pêcheurs).

Les recommandations du chapitre 10 s'appuient sur ces trois premières conclusions.

- On peut encore réduire le coût de la pêche en mettant à la disposition des pêcheurs des capitaux suffisants, à des conditions raisonnables, pour le remplacement de leurs bateaux. Comme cette responsabilité incombe traditionnellement aux offices de prêts provinciaux, nous engageons ces derniers, au chapitre 19, à revoir leurs procédures actuelles pour les adapter aux besoins des pêcheurs en matière d'accès aux capitaux.
- Dans de nombreuses régions, où la saison de pêche côtière est courte en raison du climat et de la migration des stocks, il faut sans cesse assurer aux pêcheurs un complément de revenus. À court terme, il conviendrait de relever légèrement leurs indemnités d'assurance chômage, pour faire la transition, en attentant la mise en place d'un meilleur programme de stabilisation et d'amélioration des revenus. L'assurance-chômage serait alors remplacée par un régime qui associerait les revenus d'appoint à un programme de primes de production, afin d'encourager les pêcheurs à atteindre les buts visés, par exemple, l'amélioration de la qualité du poisson débarqué ou la pêche en dehors de la saison de pointe que nous recommandons au chapitre 18.
- Il existe d'autres moyens d'augmenter les revenus des pêcheurs, mais ils dépendent des résultats des études de marché portuaire, proposées au chapitre 15. Si le marché portuaire fonctionne normalement, les pêcheurs recevront une part équitable de la valeur marchande finale des produits de la pêche. Ainsi l'accroissement de la rentabilité des pêches profiterait tant aux pêcheurs qu'aux producteurs.

Tous ces changements, s'ils s'appuient sur des bases saines, devraient assurer la viabilité économique des usines de transformation et du secteur de la pêche. Malheureusement, comme nous l'avons indiqué au chapitre 5, la majeure partie du secteur de transformation tributaire de la pêche au chalut, se trouve maintenant dans une situation financière extrêmement mauvaise. Sans un refinancement, certaines entreprises ne survivront pas assez longtemps pour profiter des modifications structurelles recommandées par le Groupe d'étude.

Pour préserver les éléments potentiellement viables de ces entreprises et éviter des perturbations insupportables dans les villages qui en dépendent, un apport considérable de nouveaux capitaux sera nécessaire. Comme ces fonds ne devront pas servir à cautionner les actionnaires actuels, et comme il se peut que le secteur privé n'investisse pas suffisamment de nouveaux capitaux, à l'heure qu'il est, le gouvernement fédéral devra probablement avancer une partie substantielle de ces fonds nouveaux.

Au moment où nous terminions notre rapport, l'utilisation exacte des nouveaux fonds publics destinés à aider les éléments viables des entreprises actuelles était encore à l'étude, les gouvernements fédéral et provinciaux, le Groupe d'étude et les banques discutant de cette question avec les propriétaires des firmes concernées. Nous ne formulons donc pas de recommandations précises au sujet de la restructuration de ces entreprises. Nous espérons toutefois que l'étude de la question aura suffisamment progressé pour que les principaux résultats en soient rendus publics lorsque paraîtra notre rapport.

Exception faite des fonds nécessaires pour restructurer les éléments viables des entreprises hauturières en difficulté, nous croyons que, si nos recommandations sont adoptées, notre premier objectif — la viabilité économique de l'industrie — pourra être atteint sans aide gouvernementale permanente. C'est la raison d'être des recommandations que nous formulons au chapitre 19.

Nous nous sommes également penchés sur deux questions qui, malgré leur extrême importance, sont étrangères à notre propos principal. La première est la faiblesse chronique des revenus des pêcheurs du Nord (en gros, ceux qui vivent au-delà du 50e degré de latitude nord), problème qui, à notre avis, réclame l'attention spéciale du gouvernement. Pour que les résidants locaux puissent profiter au maximum de la mise en valeur des ressources de la pêche, le mieux serait que le gouvernement devienne propriétaire de certaines usines de transformation de la région, par exemple, celle de Saint Anthony dans le nord de Terre-Neuve. D'où les recommandations du chapitre 13.

Le second problème est celui des pêcheurs de hareng du golfe du Saint-Laurent et de la baie de Fundy. Au chapitre 20, nous proposons des moyens d'y apporter une solution, moyens qui s'inspirent des recommandations que nous formulons à propos du secteur de la récolte en général (chapitre 10), et qui tiennent compte de la rareté des fonds dont dispose actuellement le gouvernement pour racheter les permis.

Les chances de succès

Soulignons, enfin, que l'efficacité des recommandations contenues dans le présent rapport dépendra de la bonne volonté que mettront les pêcheurs, les ouvriers d'usine, les producteurs et, bien sûr, les gouvernements fédéral et provinciaux à accepter le changement. Elle dépendra aussi de leur disposition à modifier nombre de leurs habitudes passées, ainsi que leurs attitudes vis-à-vis des autres membres de l'industrie de la pêche.

Si l'ensemble des groupes qui composent l'industrie de la pêche conservent leur attitude individualiste, si chacun rend toujours les autres responsables des problèmes dans ce secteur sans reconnaître ses propres responsabilités, si l'on croit que toute aide apportée aux producteurs doit avoir sa contrepartie chez les pêcheurs ou vice versa, et si le climat actuel de méfiance persiste, alors les problèmes de l'industrie ne seront jamais résolus. Les recommandations du chapitre 21 veulent être les premiers pas timides vers une atténuation de l'animosité et de la méfiance qui règnent dans l'industrie. Mais, ce ne sont rien d'autre que des pas timides. Le reste est entre les mains de ceux qui vivent de la pêche, de tous les travailleurs qui sont la principale préoccupation du Groupe d'étude. S'ils décident, cette fois, d'accepter le changement et de coopérer, en mettant de côté leurs vieilles querelles, alors l'industrie pourra redevenir viable. Par contre, s'ils refusent tout changement, comme c'est arrivé si

souvent dans le passé, l'industrie restera prisonnière du cycle des périodes de prospérité et de marasme qu'elle a toujours connu.

L'industrie des pêches de l'Atlantique sortira de sa crise actuelle si chacun y met du sien. ***Se tirer d'affaire, ensemble***, c'est là le mot d'ordre qu'elle doit se donner dans les mois et les années à venir.

IV Problèmes et recommandations

9. Questions internationales

La politique des pêches doit avoir pour principe souverain de favoriser l'exploitation des ressources canadiennes par et pour les Canadiens.

Mémoire présenté au Groupe d'étude par la Fisheries Association of Newfoundland and Labrador Ltd.

Le problème

En conséquence de l'extension de la zone de pêche des pays côtiers, les coûteux navires de certains États qui pratiquent la pêche à grande distance se sont trouvés sous-employés. La restriction des possibilités de pêche de ces navires crée sans cesse des problèmes pour la protection et le contingentement des stocks qui chevauchent la limite de la zone canadienne ou la dépassent.

Diverses formes d'utilisation de ces navires dans la zone canadienne ont été proposées et seraient profitables, à court terme, à certains secteurs de l'industrie. Il est douteux, cependant, qu'à long terme, l'utilisation de navires étrangers soit en harmonie avec les objectifs du Groupe d'étude. Dans la mesure où le gouvernement canadien ne l'acceptera pas, il pourra subir diverses pressions de la part de pays tentant d'obtenir un meilleur traitement pour leurs bateaux. Les moyens de pression déjà employés comprennent, par exemple, une pêche excessive à l'extérieur de la zone de 200 milles et l'établissement d'entraves au commerce international des produits de pêche canadiens.

Le problème est donc de déterminer les règles visant la gestion des attributions internationales de quotas à l'intérieur de la zone de 200 milles, les investissements étrangers dans les pêches de l'Atlantique et les ventes de poisson, en mer et à quai.

La situation

Stocks de poisson de fond chevauchant et dépassant la limite de la zone canadienne de pêche

Au cours des six années qui ont suivi l'extension de la zone de pêche, on a constaté que, particulièrement en ce qui a trait au poisson de fond, les pêcheurs canadiens se sont substitués en grande partie aux pêcheurs étrangers dont l'activité s'est considérablement réduite. Les prises des navires canadiens ont donc sensiblement augmenté durant cette période. Certains pays (dont l'Espagne et le Portugal), ainsi que la Communauté économique européenne, ont refusé d'accepter cet état de choses. Ils ont incité le gouvernement canadien à les laisser pénétrer de nouveau dans la zone canadienne, promettant, par exemple, de livrer du poisson aux usines canadiennes et menaçant, s'ils n'obtenaient pas de contingents de morue, de fermer leurs marchés aux produits canadiens — menace que l'Espagne a mise à exécution. S'ajoutant aux difficultés économiques de l'industrie canadienne de la pêche et à la nécessité d'acquérir de nouveaux débouchés pour l'écoulement d'une récolte plus abondante, des actions de ce genre risquent de faire régresser la canadianisation de nos pêches.

Les navires étrangers continueront de capturer à l'intérieur de la zone canadienne les espèces de poisson qui excèdent la capacité de récolte du Canada (merlu argenté, grenadier, par exemple) et de prendre, en certains endroits, des quantités relativement restreintes d'autres poissons tels que le sébaste et le turbot. Cette pêche étrangère ne présentera aucun inconvénient tant que les espèces en cause n'intéresseront pas l'industrie canadienne.

En ce qui concerne les attributions internationales de poisson, le Canada craint, par-dessus tout, que le poisson de fond qui se trouve au delà des 200 milles soit pêché à l'excès. La capture du poisson des Grands Bancs et du Bonnet flamand est réglementée, hors de la zone canadienne, par l'OPANO. Le Canada a certes une grande influence sur les formes que prend cette réglementation, mais les pays non membre de l'OPANO (l'Espagne, par exemple) peuvent se soustraire aux mesures de protection

internationalement acceptées, et ils n'y manquent pas. Il en résulte une surpêche des stocks des Grands Bancs (stocks qui s'étendent en outre à l'intérieur de la zone canadienne) et de ceux du Bonnet flamand.

Le Bonnet flamand, dont les stocks se composent de morue, de sébaste et de plie du Canada, se trouve complètement en dehors de la zone de pêche canadienne; bien qu'ils y effectuent de temps à autre de grosses récoltes, les bateaux canadiens n'y pêchent pas régulièrement, les prises, en moyenne peu abondantes, ne rendant pas la pêche rentable.

Par contre, l'existence même de la flottille canadienne de chalutiers, et particulièrement de son secteur terre-neuvien, dépend des stocks de poisson de fond des Grands Bancs (composés surtout de morue, de plie du Canada, de limande à queue jaune, de sébaste, de plie grise et de capelan), qui chevauchent tous la limite de la zone de pêche. Les stocks de morue et de capelan ont été réduits par une pêche excessive, malgré les efforts de l'OPANO.

Nous nous inquiétons de ce que les stocks des Grands Bancs, d'une si grande importance pour les pêches canadiennes, ne jouissent pas de la protection que la zone de 200 milles offre à la plupart des autres stocks. Il sont menaçés d'épuisement et subissent, en fait, une réduction continuelle. En ce qui concerne la morue et l'aiglefin, cette réduction a eu diverses conséquences: elle a empêché le rétablissement de pêches canadiennes importantes, suscité des pressions de la part de navires étrangers désirant pêcher dans la zone canadienne et, dans les cas où le Canada a résisté à ces pressions, entraîné l'établissement de barrières commerciales visant les produits canadiens de la pêche.

Les décisions possibles

Le Canada peut déterminer les conditions auxquelles doivent se soumettre les navires étrangers pêchant dans la zone canadienne, pourvu qu'il tienne compte, évidemment, des règles internationales établies à mesure que se développe le droit de la mer, ainsi que des obligations découlant des traités qu'il a signés. Nous avons besoin d'une politique globale des pêches, qui puisse établir un équilibre entre notre objectif de canadianisation et le fait, d'une part, que la compétence canadienne se limite à 200 milles et que, d'autre part, notre industrie a besoin pour survivre, de maintenir (et d'augmenter) ses exportations. Les éléments qu'il faut prendre en considération peuvent être classés, grosso modo, en trois groupes impossibles à séparer nettement les uns des autres à cause de leurs nombreuses relations mutuelles:

1. Questions relatives à la protection et l'utilisation des stocks se trouvant à l'extérieur de la zone de 200 milles ou en chevauchant la limite, ainsi qu'à l'attribution, aux flottilles étrangères, de certains stocks non excédentaires à l'intérieur de la zone canadienne (y compris les quotas attribués «pour bonne conduite» ou en échange de débouchés);

2. Questions touchant le rôle des navires et des équipages étrangers, notamment en ce qui concerne les ventes directes de poisson en mer ou à quai, l'affrètement de navires étrangers par les producteurs canadiens et la livraison aux usines canadiennes de poisson capturé par des navires d'autres pays, employant des équipages étrangers;

3. Questions de coentreprise et de participation financière étrangère pouvant comprendre, ou non, l'utilisation de navires étrangers ou leur intégration dans la flottille canadienne.

Solutions

Solution 1:

Limiter rigoureusement la participation étrangère

Ne pas reconstituer les stocks extérieurs à la zone de 200 milles ou qui en chevauchent la limite et les laisser diminuer afin que l'exploitation n'en soit plus rentable pour les étrangers et que ceux-ci cessent de la faire — en espérant, bien entendu, qu'ils ne la reprennent pas lorsque les stocks augmenteront de nouveau. Autoriser les bateaux étrangers à ne pêcher, dans la zone canadienne, que des stocks excédentaires (c'est-à-dire ne pas les utiliser pour autre chose).

Le pour

a) Canadianisation rapide des pêches.

Le contre

a) Déclin, peut-être très accentué, des ressources des Grands Bancs et du Bonnet flamand, entraînant éventuellement, pour la flottille canadienne de chalutiers, des conséquences économiques inacceptables.

b) Perte probable de certains de nos marchés européens ainsi que de marchés potentiels.

c) Perte des débouchés qu'offrent les navires étrangers dans les cas de surabondance ou en l'absence au Canada, d'une capacité suffisante de production ou de vente.

Solution 2:

Des stocks contre des engagements

Attribuer des stocks excédentaires et non excédentaires en échange d'une «bonne conduite» dans le cadre de l'OPANO et d'un accès préférentiel aux marchés.

Le pour

a) Meilleure protection des stocks des Grands Bancs et du Bonnet flamand.

b) Meilleur accès aux marchés.

c) Présence de navires étrangers qui peuvent soit acheter le poisson, soit le traiter à l'occasion.

Le contre

a) Le Canada pourrait être victime de chantage en ce qui a trait à la protection des stocks et à l'accès aux marchés; le jeu, en définitive, n'en vaudrait peut-être pas la chandelle.

b) L'attribution de quotas à des pays étrangers restreint la capacité d'expansion des pêches canadiennes à l'intérieur de la zone de 200 milles et n'est donc pas en harmonie avec la canadianisation que le Groupe d'étude préconise.

c) En améliorant, par l'attribution de quotas, les perspectives d'avenir et la rentabilité actuelle des flottilles étrangères, nous augmentons leur aptitude à pêcher dans la zone canadienne et au delà, et nous freinons leur décroissance.

d) Les attributions peuvent difficilement être limitées à quelques pays seulement; la demande pourrait dépasser les ressources dont nous disposons.

e) Cette solution s'oppose diamétralement aux principes du GATT, lequel incite les pays membres à libéraliser leurs échanges commerciaux en réduisant les barrières douanières; elle ne nous laisserait pas non plus grand recours dans le cas où certains pays exerceraient contre nous des représailles commerciales.

Solution 3:

Des stocks comme récompenses

Attribuer des stocks excédentaires et non excédentaires, après coup, aux membres de l'OPANO qui auront collaboré à l'atteinte des objectifs canadiens.

Le Canada pourrait, après avoir fait connaître son intention, accorder la préférence, en ce qui concerne l'attribution de stocks excédentaires et non excédentaires, aux nations qui sont membres de l'OPANO, soutiennent les initiatives canadiennes au sein de l'Organisation et ont avec le Canada des relations satisfaisantes dans le domaine des pêches (commerce compris). Les quotas attribués dans la zone canadienne ne seraient pas sujets à négociation. Le Canada attribuerait le poisson excédentaire et une quantité totale de poisson non excédentaire en fonction de la conduite présente et passée du pays bénéficiaire et non en vue de l'inciter à mieux se conduire à l'avenir.

Le pour

a) Rend possible, mais non certaine, une meilleure protection du poisson hors de la zone de 200 milles.

b) Améliore les débouchés dans certains pays, sinon partout; des quotas pourraient être attribués surtout aux pays dont les marchés sont les plus prometteurs.

c) Assure la présence de navires pouvant acheter directement le poisson en cas de surabondance ou en l'absence de producteurs ou de marchés canadiens.

Le contre

a) Cette solution ne répond pas aux désirs de toutes les flottilles étrangères.

b) Les avantages réels procurés par les attributions seront probablement plus minces que les gains escomptés.

c) Il sera difficile d'éviter la négociation de quotas directement proportionnels aux avantages accordés au Canada.

d) La capacité canadienne de pêche sera limitée par l'attribution de quotas aux pays étrangers.

e) Une fois que cette politique sera mise en œuvre, il sera difficile d'y mettre fin ou d'y apporter des modifications.

f) La quantité de poisson non excédentaire attribuée aux flottilles étrangères suscitera un débat au pays.

Solution 4:

Utilisation, à court et à moyen terme, de navires étrangers

Les arrangements actuels touchant les ventes directes en mer et à quai feraient l'objet de directives et de règlements précis. Les dispositions relatives à la livraison de poisson aux usines à court de ressources prendraient un caractère officiel et vaudraient pour une période déterminée, jusqu'à ce que la capacité canadienne de production ait augmenté. Ces arrangements seraient bilatéraux et liés à l'ensemble des rapports établis par le Canada avec le pays en question dans le domaine des pêches (OPANO, accès aux marchés, etc.).

Le pour

a) Le Canada pourra entretenir des rapports spéciaux avec certains pays.

b) L'industrie canadienne de la pêche retirerait des avantages à court et à moyen terme.

c) La période de transition durant laquelle les flottilles étrangères réduiront leurs effectifs sera facilitée.

Le contre

a) La canadianisation des pêches serait retardée parce que cette solution accroît la dépendance des entreprises canadiennes vis-à-vis des navires étrangers.

b) Il sera difficile de choisir les producteurs canadiens qui bénéficieront de cette politique; tous ne pourront être satisfaits pour ce qui est, par exemple, de la livraison de poisson par des bateaux de pêche étrangers.

Solution 5:

Entreprises communes

L'investissement de capitaux étrangers serait autorisé, soit dans le secteur de la récolte, soit dans celui du traitement, soit dans les deux. En plus des liens commerciaux qui pourraient ainsi être solidement établis, des capitaux et de la technologie seraient importés au Canada. Les investissements seraient soumis à des conditions précises, assurant qu'un maximum de valeur soit ajoutée aux produits ici même. L'utilisation de navires étrangers ne serait autorisée qu'à défaut de bateaux canadiens, ou pour livrer du poisson à des usines sous-exploitées, désignées à cet effet; ces navires arboreraient le drapeau canadien et leur équipage se composerait de Canadiens. On pourrait aussi encourager l'industrie canadienne à pousser plus avant l'intégration.

Le pour

a) Fournit à certaines grandes entreprises canadiennes les capitaux dont elles ont besoin.

b) Permet de remplacer les vieux bateaux le plus économiquement possible.

c) Procure un moyen d'approvisionner en matière première les usines sous-exploitées désignées.

d) Pourrait créer des liens directs avec certains marchés qui deviendraient dépendants du Canada pour leur approvisionnement.

Le contre

a) Cette solution ne permet pas d'atteindre entièrement l'objectif de la canadianisation.

b) Les pays étrangers tenteront peut-être de forcer le Canada à exporter plus de produits semi-traités pour les transformer dans leurs propres usines, ce qui diminuerait le nombre des emplois au Canada.

c) Réduction, à court et à moyen terme, des activités des chantiers maritimes canadiens.

d) Retards possibles dans le développement des industries auxiliaires (engins de pêche, matériel électronique, etc.).

Recommandations

1. **Attribuer aux navires étrangers certaines ressources non excédentaires dans le cadre d'accords pour l'exercice réciproque de droits de pêche au-delà des frontières nationales (avec le Groenland, par exemple, dans le détroit de Davis).**

2. **Attribuer certaines des ressources qui excèdent actuellement la capacité de récolte du Canada (le calmar, par exemple) et une quantité déterminée de ressources non excédentaires (comme la morue), de préférence aux pays qui ont avec le Canada des relations satisfaisantes dans le domaine des pêches (y compris le commerce et la protection des espèces). L'attribution de ressources non excédentaires, conçue comme récompense d'une conduite satisfaisante, doit se**

faire après coup, durant une année ultérieure, et non pas avant, à titre d'incitation. Le gouvernement doit surtout se garder d'échanger l'attribution de quotas touchant des espèces non excédentaires contre l'assurance d'un accès aux marchés du pays étranger.

3. **Accorder une importance primordiale à la poursuite de négociations multilatérales dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), en vue d'obtenir l'abaissement des barrières douanières et non douanières qui entravent le commerce des produits de pêche canadiens.**

4. **Permettre aux exploitants étrangers et canadiens de former des coentreprises si c'est nécessaire — c'est-à-dire, si les problèmes de financement, de commercialisation et d'accès aux ressources ne peuvent avoir de solutions canadiennes — et à condition que l'Agence d'examen de l'investissement étranger établisse des modalités qui conviennent à l'industrie des pêches. Par exemple, l'AEIÉ veillera à ce que les projets qu'elle examine ne prévoient pas l'exportation de produits très peu traités, exportation qui réduirait la vente de produits canadiens à valeur ajoutée.**

5. **Autoriser la vente directe de produits de pêche aux navires étrangers, en mer (pêcheurs vendant eux-mêmes leurs prises) ou à quai (producteurs vendant des produits très peu traités), uniquement dans des circonstances précises, bien définies. L'autorisation de vendre en mer ne devrait être accordée que lorsque la capacité canadienne de traitement est insuffisante ou lorsqu'il n'y a pas d'acheteur canadien pour la quantité disponible de poisson au prix négocié, ou au prix intérieur généralement reconnu par les pêcheurs et les producteurs. Les ventes à quai ne devraient être permises que lorsque les producteurs canadiens auront ajouté suffisamment de valeur au produit. Il faudra donc définir, en fonction de ce principe, les formes particulières de produits dont la vente sera autorisée.**

Commentaires

Attribution des ressources

Sur le plan international, les pêches canadiennes font face à un ensemble inhabituel de circonstances quasi contradictoires. En effet, en dépit des efforts de l'OPANO en vue d'assurer la gestion internationale des stocks, la population de morue ne s'est pas reconstituée au-delà des 200 milles, à cause des pêches effectuées par les navires de pays qui ne sont pas membres de l'Organisation. Devant cette situation, les gouvernements étrangers pressent le Canada de les autoriser à pêcher, la morue en particulier, à l'intérieur de la zone canadienne. Par contre, les mesures restrictives imposées par le Canada dans sa zone de pêche pour améliorer les taux canadiens de capture ont donné lieu à l'accusation qu'un «surplus» n'avait pas été attribué comme il aurait dû l'être selon le droit de la mer. En fait, l'attribution de ce surplus aggraverait la première difficulté mentionnée car les pays concernés n'auraient plus de motif de collaborer à la reconstitution des stocks dans la zone internationale et, en même temps, ils auraient à leur disposition une matière brute leur permettant de concurrencer les produits canadiens sur les marchés mondiaux.

Il n'y a qu'un moyen d'éviter le déclin qui se produirait si le gouvernement se laissait forcer la main en ce qui a trait à l'attribution de stocks aux flottilles étrangères. C'est de poursuivre la «canadianisation» de la pêche dans la zone de 200 milles et, en même temps, de promouvoir le développement et l'expansion des marchés par des moyens conventionnels plutôt qu'en attribuant des quotas en échange de débouchés commerciaux. C'est pourquoi nous faisons de la canadianisation le troisième objectif de la politique des pêches et recommandons au gouvernement d'attribuer des stocks aux pays étrangers après que ceux-ci auront donné des preuves de leur coopération plutôt que d'offrir les quotas de prime abord, en espérant que des bénéfices commerciaux en découleront.

À notre avis, la Convention du droit de la mer n'oblige pas le Canada à attribuer des ressources à d'autres pays lorsque cette action aurait des effets économiques néfastes sur son industrie de la pêche. Il serait certainement insensé que des accords internationaux obligent un pays à offrir aux acheteurs potentiels du poisson que ceux-ci n'auraient ensuite pas besoin d'acheter, étant en mesure de le capturer eux-mêmes.

L'article 62 de la Convention du droit de la mer stipule qu'un État côtier qui offre à d'autres États l'accès de sa zone économique exclusive, pourra tenir compte de tous les facteurs pertinents, y compris l'importance pour son économie des ressources biologiques de cette zone. L'article 61 prévoit qu'un État côtier peut prendre en considération les besoins économiques de ses collectivités côtières lorsqu'il détermine des mesures pour protéger les ressources de sa zone marine.

Nous ne pouvons donc être d'accord avec ceux qui prétendent que, puisque le poisson est là, il faut le pêcher et que, si le Canada ne le fait pas, les autres pays doivent s'y employer. Si nous n'avons pas de marché pour une espèce donnée et qu'elle est véritablement de surplus dans l'économie des pêches, nous devons l'attribuer à d'autres pays. Dans le cas contraire, gardons-la en réserve, de la manière la plus économique possible, c'est-à-dire, dans la mer, jusqu'à ce qu'elle puisse être utilisée de façon rentable.

Accès aux marchés

Pour ce qui est de l'attribution de ressources non excédentaires en échange de débouchés, une grande partie des exploitants de l'industrie de la pêche croient, comme nous, que cette pratique doit être rejetée. L'attribution du poisson non excédentaire est coûteuse et, du point de vue de la commercialisation, malavisée. La capture (par chalutier) et le traitement de mille tonnes de morue fournissent environ 20 années-personnes de travail. La pêche côtière exige encore plus de main-d'œuvre. La valeur marchande de mille tonnes de morue avant capture est d'environ un million de dollars.

Il est important que les produits canadiens de poisson de fond trouvent de plus larges débouchés à l'étranger. Plusieurs États européens semblent avoir pour tactique de limiter ou d'interdire l'accès des produits canadiens à leurs marchés, croyant ainsi forcer le Canada à leur attribuer des quotas dans la zone canadienne. Si nous admettons de nouveau beaucoup de flottilles étrangères dans notre zone de pêche, il deviendra difficile de les en déloger plus tard. En supposant que ces flottilles trouvent moyen d'être rentables, elles dureront encore au moins une dizaine d'années, après quoi les pays auxquels elles appartiennent presseront certainement le gouvernement canadien de continuer, ou même d'augmenter, l'attribution pour financer le remplacement de leurs bateaux. Nous admettons qu'une politique d'échange «quotas contre débouchés» serait avantageuse à court terme, mais, croyons-nous, à court terme seulement. Nous soupçonnons aussi que certaines flottilles cherchent à négocier des accords — qu'il s'agisse de coparticipation ou de ventes en mer — aux termes desquels elles seraient perdantes, à seule fin de s'introduire tout doucement dans l'industrie de la pêche canadienne. Elles savent que si elles amènent les Canadiens à dépendre d'elles, la partie sera gagnée.

En outre, il ne sert à rien d'obtenir que des pays étrangers s'engagent à acheter du poisson, si le prix qu'ils offrent est insuffisant. Dans les économies de marché, les gouvernements ne peuvent fixer les prix que paieront les acheteurs du secteur privé. Ils peuvent tout au plus accorder au Canada des avantages douaniers et lui réserver un traitement préférentiel en ce qui concerne les contrôles non douaniers. De tels arrangements ne sont guère solides, à la longue, et contredisent, en outre, les principes du libre-échange préconisés par le GATT.

L'accès aux marchés d'un autre pays n'est pas un droit assuré et à l'abri des manipulations comme l'est celui de pêcher telle quantité de poisson canadien. L'échange débouchés contre quotas favorise donc l'une des deux parties. C'est pourquoi nous proposons de limiter strictement l'attribution totale des ressources canadiennes non excédentaires, d'attribuer ces ressources unilatéralement, en fonction de critères de «bonne conduite» et d'allouer les quotas, après coup, au lieu de les donner de prime abord, contre une promesse de débouchés.

Reste la possibilité de continuer à chercher des avantages (y compris l'accès aux marchés) en échange de ressources excédentaires. Normalement, dans un tel échange, un pays étranger aurait droit de pêcher certaines quantités d'un stock donné et ses marchés accueilleraient en retour les produits canadiens provenant d'une espèce différente, de sorte que le poisson capturé par les navires étrangers ne serait pas, éventuellement, en concurrence avec les produits canadiens.

Au début des années soixante-dix, les problèmes créés par les flottilles étrangères étaient clairs. Le monde dans son ensemble possédait une trop grande capacité de pêche à grande distance. Avec l'extension de la zone de pêche, il fallait réduire cette capacité ou l'utiliser ailleurs et autrement. Certains pays, notamment le Royaume-Uni, ont réduit leurs flottilles, d'autres pas.

Bon nombre de pays en voie de développement ont tiré parti de la capacité et de la technologie des pays équipés pour la pêche à grande distance en s'associant à eux dans diverses entreprises pour développer des pêches qu'ils n'auraient pas exploitées seuls. Ces activités ont entraîné certaines modifications du marché mondial de la pêche (par exemple, la substitution du merlu sud-américain à la morue). Le Canada aurait pu bénéficier des mêmes stimulants que les pays en voie de développement (investissement de capitaux, assimilation des flottilles, etc.) mais il a jusqu'ici rejeté ces avantages en faveur d'une vigoureuse politique de canadianisation.

Investissements étrangers

Depuis le début de l'année 1973, les ministres successifs qui ont mis en œuvre la politique gouvernementale ont toujours refusé, en vertu du pouvoir discrétionnaire que leur confère la Loi sur les pêcheries, d'émettre de nouveaux permis de pêche pour des navires appartenant à des étrangers ou à une société ayant un ou plusieurs actionnaires étrangers. Cette politique visait à empêcher les entreprises étrangères d'obtenir, par d'autres voies, ce dont l'extension de la zone de pêche les avait privées.

Le gouvernement doit-il maintenant autoriser les investissements étrangers dans les pêches canadiennes (au-delà de leur faible niveau actuel), en particulier quand ils prennent la forme de navires? Cette décision aura une influence déterminante sur l'avenir de l'industrie de la pêche. En l'absence de fonds canadiens privés ou publics, il faudra avoir recours au capital étranger pour sauver une grande partie du secteur de production hauturier et, peut-être, pour remplacer la flottille.

Les investisseurs étrangers possédant des usines dans d'autres pays sont attirés par les pêches canadiennes pour deux raisons. Ils désirent tout d'abord un approvisionnement stable de poisson semi-traité, qu'ils transformeront ensuite, dans leurs usines, en produits prêts pour la consommation. Les Japonais, par exemple, veulent des calmars et des sébastes entiers, congelés en mer; les Allemands de l'Ouest, des blocs de morue de haute qualité (traités, de préférence, en mer dans les navires-usines existants); les Portugais et les Espagnols, de la morue salée en vert, qu'ils feront sécher chez eux et réexporteront peut-être. En second lieu, en investissant dans la pêche canadienne, les étrangers croient qu'ils pourront utiliser plus efficacement leur flottille, actuellement sous-employée. Ainsi, dans les deux cas, les investissements étrangers risquent de faire disparaître un certain nombre d'emplois au Canada.

Il est clair, toutefois, que de nouveaux capitaux sont nécessaires et que la flottille canadienne a besoin d'un nombre plus grand de bateaux capables de congeler le poisson en mer. Il est également clair que les pays étrangers nous fourniront capitaux et équipement, si le gouvernement canadien désire s'engager dans cette voie au lieu de promouvoir la pleine canadianisation des pêches.

Selon certains, l'assurance d'un accès aux marchés extérieurs, que procureraient vraisemblablement les investissements étrangers, et les avantages d'une infusion de capital dans le secteur hauturier, pourraient compenser la perte des produits «à valeur ajoutée» et celle des emplois. Le Groupe d'étude persiste à croire, cependant, que le gouvernement doit évaluer soigneusement les coûts et les avantages des nouveaux investissements étrangers avant de les autoriser.

Au cas où il serait éventuellement impossible, sans participation étrangère, d'atteindre pleinement le premier objectif de la politique des pêches que nous proposons, nous recommandons que l'AEIÉ établisse des critères permettant de déterminer le genre d'investissements étrangers admissibles. Les investisseurs qui répondraient aux conditions de l'AEIÉ recevraient du Ministère le permis désiré, en dépit de la politique suivie par les ministres depuis 1973. Nous recommandons fortement de poser les deux conditions suivantes: qu'un maximum de valeur soit ajouté au produit au Canada même et que les équipages ne soient pas composés d'étrangers. Cette dernière condition favorise la poursuite de notre deuxième objectif: créer des emplois. Une autre idée nous paraît intéressante, celle d'encourager l'industrie de la pêche à pousser plus avant l'intégration en investissant dans les entreprises étrangères de traitement, de distribution et de commercialisation. Si cela devait se produire, le Canada devrait naturellement autoriser les investissements étrangers en les soumettant à des conditions appropriées.

Lorsqu'on examine le pour et le contre des investissements étrangers et les critères susceptibles d'en déterminer l'opportunité, il faut prendre conscience d'un fait: les marchés extérieurs seront plus largement ouverts aux entreprises ayant eu l'occasion d'attirer des investisseurs étrangers, et les entreprises à participation entièrement canadienne se sentiront peut-être lésées. D'autre part, adoucir l'interdiction portant sur les investissements étrangers pourrait faciliter, pour certaines entreprises du moins, la réduction ou l'élimination des entraves au commerce international. L'apparente injustice constituée par ces cas ne nous émeut pas, puisque les investissements étrangers ne seront autorisés que s'ils sont nécessaires pour atteindre le premier objectif de la politique des pêches: la rentabilité.

Ventes directes

Pour ce qui est des ventes directes effectuées par les pêcheurs (en mer) et les producteurs (à quai), le Groupe d'étude a été frappé de l'amertume et de la violence du conflit qu'elles provoquent. L'affrontement des pêcheurs et des producteurs sur cette question, loin d'y apporter une solution, empêche les adversaires de se rendre compte de leur interdépendance. (Le gouvernement se trouve mêlé à cette affaire à cause du permis dont les bateaux étrangers ont besoin pour acheter du poisson en mer ou à quai. Il est arrivé que ces bateaux aient, par la même occasion, réclamé — et obtenu — des quotas spéciaux dans la zone canadienne de 200 milles.)

Les pêcheurs soutiennent qu'ils devraient avoir le droit de vendre leurs prises au plus offrant, fut-ce un acheteur étranger qui emporte cette matière première congelée dans son pays pour la transformer, puis la mettre sur le marché en concurrence avec les produits canadiens. Les producteurs se plaignent des pertes de revenu et de débit que les ventes en mer leur font subir mais, s'ils ont à leur tour la chance de vendre à un acheteur étranger du poisson très peu traité, ils adoptent le point de vue des pêcheurs. «C'est la loi du marché», disent-ils. Ils ferment tous les deux les yeux sur

les avantages qu'apporte, en matière d'emploi, la fabrication, au Canada, de produits à valeur ajoutée, pour ne considérer que le profit immédiat de la vente.

Certains affirment qu'on accorde une importance exagérée à la question des ventes en mer, qui ne touchent, après tout, que 2 % des prises. Il n'en reste pas moins que ces ventes ont eu des conséquences considérables pour les pêches (celle du hareng et du maquereau par exemple,) et pour les régions où elles avaient lieu, causant souvent des pertes d'emplois et de revenus dans des usines qui avaient la capacité de transformer les prises ainsi vendues. Une fois les ventes directes autorisées dans une région, il est très difficile de les interdire ailleurs; le secteur de la production est ainsi exposé à perdre encore plus d'emplois et de revenus tandis que s'accroît la dépendance des pêcheurs à l'égard de ces ventes.

C'est pourquoi l'augmentation récente et rapide des ventes en mer nous semble malsaine. Si le marché canadien ne peut offrir des prix raisonnables aux pêcheurs canadiens, il vaudrait mieux que le gouvernement accorde à l'Office des prix des produits de la pêche suffisamment de fonds pour le versement d'«indemnités compensatrices», au lieu de continuer à autoriser les pêcheurs à vendre directement leur poisson en mer.

Notre recommandation touchant les ventes directes reconnaît cependant que ces ventes peuvent être permises en certaines circonstances mais que les règles du jeu doivent être formulées clairement et strictement observées. En particulier, les pêcheurs ne doivent pas se servir des ventes en mer comme d'un levier pour agir sur les prix des marchés portuaires intérieurs, comme ils l'ont fait, par exemple, dans le cas du hareng de la baie de Fundy. Les ventes à quai de poisson essentiellement non traité ne devraient pas non plus être permises, comme elles l'ont été dans certaines usines de la Nouvelle-Écosse.

En dernier lieu, nous croyons qu'avant d'autoriser les ventes en mer et à quai, il faudrait étudier soigneusement les effets qu'elles peuvent avoir sur le marché. Nous recommandons que les propositions relatives aux ventes directes soient soumises à l'examen de la Commission de commercialisation des pêches de l'Atlantique, dont la création est proposée au chapitre 17.

10. Le secteur de la récolte

Voici en quoi consiste la tragédie de la propriété commune. Imaginez un pré communal. Chaque éleveur essaie évidemment d'y faire paître autant de bêtes que possible (. . .) L'éleveur intelligent conclut que la seule chose sensée est d'ajouter une autre tête à son bétail. Puis une autre, et une autre encore (. . .) Mais les autres éleveurs qui partagent avec lui les communaux, tout aussi intelligents, en viennent à la même conclusion. Voilà la tragédie. Ils sont prisonniers d'un système qui les pousse à accroître leur troupeau sans limite, dans un monde limité. Tous courent au désastre en poursuivant, chacun, leur intérêt propre dans une société qui croit en la libre jouissance des communaux. L'usage illimité des communaux entraîne la ruine de tous.

Garret Hardin
"The Tragedy of the Commons",
Science *(1968)*

Le problème

Par rapport à la disponibilité actuelle et potentielle des ressources, la capacité de récolte dépasse, dans certaines régions, les limites susceptibles de garantir aux pêcheurs un revenu annuel adéquat et un investissement suffisamment rémunérateur. Les règlements actuels qui régissent la délivrance des permis de pêche et le remplacement des navires et qui sont destinés à refréner la tendance à la surcapacité de récolte semblent arbitraires, ne sont pas toujours opérants et, par ailleurs, entravent le recours à de meilleures techniques de pêche.

Sur le plan des politiques, il s'agit donc de trouver de nouveaux moyens pour aborder la question de la propriété commune des ressources halieutiques, sachant que ce problème, origine de la plupart des difficultés éprouvées par le secteur de la récolte, est aggravé par la double administration, fédérale et provinciale, des pêches du Québec.

La situation

Le présent chapitre traitera surtout des principales préoccupations des pêcheurs indépendants de poisson de fond, c'est-à-dire des propriétaires-exploitants et hommes d'équipage des bateaux de moins de 100 pieds. En effet, les chalutiers de plus de 100 pieds relèvent pratiquement d'un certain groupe d'usines de traitement et les questions de politique qui les touchent diffèrent considérablement de celles qui prédominent dans le secteur de la pêche côtière. Ce qui préoccupe en premier lieu les exploitants de chalutiers, c'est la part des prises totales qui leur est assignée. Cette question a été traitée au chapitre 3; elle sera également abordée au chapitre 12, qui porte sur la répartition du stock de morue du nord. Les observations recueillies en 1982 permettent de déduire qu'en fixant la part globale qui revient à la flotte de chalutiers, ce secteur de l'industrie parviendra à un mode d'autorégulation fondé sur les contingents d'entreprise ou les «quotas par sociétés».

Prise et effort

En 1981, la pêche de fond pratiquée dans les eaux canadiennes de l'Atlantique par environ 37 000 pêcheurs titulaires de permis, a donné lieu à une capture totale d'environ 780 000 tonnes. La moitié, environ, des pêcheurs en question travaillait à plein temps (tableau 10.1). Sur l'ensemble des prises, 43 % étaient attribuées aux 150 navires de plus de 100 pieds de long qui pratiquent la pêche hauturière et 57 % aux 17 800 autres bateaux qui pratiquent la pêche côtière ou à proximité des côtes. La distribution des prises attribuées aux navires de moins de 100 pieds indique qu'une proportion de 90 % environ du poisson de fond a été capturée par deux tiers au plus des navires pratiquant effectivement la pêche de fond.

Les navires de moins de 100 pieds de longueur sont généralement groupés en trois flottes principales: pêche côtière (navires de moins de 35 pieds); pêche semi-côtière (deux sous-groupes: navires de 35 à 45 pieds et navires de 45 à 65 pieds) et pêche à moyenne distance (navires de 65 à 100 pieds).

Tableau 10.1

Distribution des pêcheurs à plein temps et à temps partiel dans les provinces de l'Atlantique

Province	Tous les pêcheurs		Pêcheurs de poisson de fond	
	À plein temps	À temps partiel	À plein temps	À temps partiel
T.-N.	13 353	15 142	12 685	14 385
N.-É.	6 953	4 435	2 597	522
N.-B.	2 474	3 455	941	194
Î.-P.-É.	1 511	1 238	862	95
Total*	24 291	24 270	17 085	15 196

* On estime à 5 000 le nombre des pêcheurs du Québec. Comme, dans la majorité des cas, leurs permis, en vertu d'une délégation de pouvoir, sont délivrés par l'administration provinciale, ils ont été exclus des données fédérales servant à établir la distribution ci-dessus.

Pour analyser la modification structurale de la flotte de navires de moins de 100 pieds, on a dû regrouper les données de certaines des régions déterminées par le Groupe d'étude (voir leur description au chapitre 2), de manière à les faire correspondre aux statistiques disponibles.

Les tableaux 10.2 à 10.5 présentent la distribution des navires par catégories de longueur et par régions, pour la période de 1978 à 1981. Le tableau 10.6 indique, en fonction des mêmes variables, les prises de poisson de fond en 1981.

Région	Groupe d'étude	OPANO
Nord-est de Terre-Neuve et Labrador	1	2 + 3K
Est de Terre-Neuve	2	3L
Sud de Terre-Neuve	3	3Ps
Ouest de Terre-Neuve	4	4R + 3Pn
Québec	5-6	4ST
Golfe (côte de N.-B., Î.-P.-É., N.-É.)	7-8-9	4T
Est de la N.-É.	10-11	4VW
Ouest de la N.-É. et Fundy	12-13	4X + 5

Tableau 10.2

Composition de la flotte de pêche de fond côtière
(nombre de navires de moins de 35 pieds)

Région	1978	1979	1980	1981
N.-E. de T.-N. et Lab.*	1 785	2 023	2 048	1 862
Est de T.-N.*	1 949	2 150	2 127	1 933
Sud de T.-N.*	1 313	1 342	1 331	1 210
Ouest de T.-N.*	1 295	1 400	1 444	1 313
Québec	néant	néant	néant	néant
Golfe (côte de N.-B., Î.-P.-É., N.-É.)	391	483	437	402
Est de la N.-É.	645	732	738	700
Ouest de la N.-É. et Fundy	834	908	927	865
Total	8 212	9 038	9 052	8 285

* Les données relatives à Terre-Neuve excluent les navires de moins de 20 pieds.

De 1978 à 1981, le nombre de navires de moins de 35 pieds, engagés dans la pêche de fond, a varié de 8 200 à 9 000 (les navires de moins de 20 pieds de Terre-Neuve sont exclus, leur participation à la pêche de fond étant marginale). Aucune région ne reflète une tendance à la hausse ou à la baisse (tableau 10.2). Le nombre de navires engagés dans la pêche à proximité des côtes (de 35 à 65 pieds) est passé de 4 268 en 1978 à 5 344 en 1981, soit une augmentation de 25 %. Au total, le nombre des navires de 35 à 45 pieds est passé de 3 377 à 4 230 et celui des navires de 45 à 65 pieds, de 891 à 1 114 (tableau 10.3). Les plus importantes augmentations se sont observées dans le Golfe (côte du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard), relativement aux bateaux de 35 à 45 pieds (313 navires), ainsi que dans l'ouest de la Nouvelle-Écosse, relativement aux bateaux de 45 à 65 pieds (139 navires). La catégorie des 65 à 100 pieds n'a connu que peu de changement, passant de 68 navires en 1978 à 74 navires en 1981 (tableau 10.5). La croissance de tous les secteurs de la flotte s'est maintenant stabilisée.

Le tableau 10.6 indique les prises de poisson de fond en 1981, par catégories de navires. À défaut de données, les chiffres relatifs au Québec ne représentent que des estimations. Dans certaines autres régions, on a dû répartir de façon estimative les chiffres attribuables aux catégories de navires de moins de 65 pieds, à défaut d'informations détaillées sur chaque bateau. Il est important de noter que dans quelques

Tableau 10.3

Croissance de la flotte de pêche de fond semi-côtière
(nombre de navires)

Région	1978	1979	1980	1981	Changement de 1978 à 1981* (en pourcentage)
Navires de 35 à 45 pieds					
N.-E. de T.-N. et Lab.	152	229	248	248	63
Est de T.-N.	125	208	248	248	98
Sud de T.-N.	193	200	212	211	9
Ouest de T.-N.	120	175	167	167	39
Québec	191	209	216	197	3
Golfe (côte de N.-B., Î.-P.É., N.-É.)	1 426	1 677	1 755	1 739	22
Est de la N.-É.	172	211	264	286	66
Ouest de la N.-É. et Fundy	998	1 035	1 006	1 134	14
Total partiel	3 377	3 944	4 116	4 230	25
Navires de 45 à 65 pieds					
N.-E. de T.-N. et Lab.	152	165	172	167	10
Est de T.-N.	147	163	178	173	18
Sud de T.-N.	32	32	30	30	(6)
Ouest de T.-N.	126	148	137	137	9
Québec	165	186	190	186	13
Golfe (côte de N.-B., Î.-P.-É., N.-É.)	79	77	78	75	(5)
Est de la N.-É.	21	22	24	34	62
Ouest de la N.-É. et Fundy	137	154	176	194	42
Total partiel	859	947	985	996	16
Total global	4 236	4 891	5 101	5 226	23

* Les chiffres entre parenthèses indiquent une décroissance.

Tableau 10.4

Évolution de la flotte de pêche de fond semi-côtière, 1978 à 1981

	Augmentation numérique		Pourcentage d'augmentation (de diminution)	
	de 35 à 45 pieds	de 45 à 65 pieds	de 35 à 45 pieds	de 45 à 65 pieds
N.-E. de T.-N. et Lab.	96	15	11,3	11,0
Est de T.-N.	123	26	14,4	19,0
Sud de T.-N.	18	(2)	2,1	(1,5)
Ouest de T.-N.	47	11	5,5	8,0
Québec	6	21	0,9	15,3
Golfe (côte de N.-B., Î.-P.-É., N.-É.)	313	(4)	36,7	(2,9)
Est de la N.-É.	114	13	13,4	9,5
Ouest de la N.-É. et Fundy	136	57	15,9	41,6
Total	853	137	100,0	100,0

Tableau 10.5

Flotte de pêche de fond à moyenne distance
(nombre de navires de 65 à 100 pieds)

	1978	1979	1980	1981
N.-E. de T.-N. et Lab.	1	1	2	2
Est de T.-N.	2	1	1	2
Sud de T.-N.	—	—	—	—
Ouest de T.-N.	2	2	1	1
Québec	16	15	15	18
Golfe (côte de N.-B., Î.-P.-É., N.-É.)	26	26	26	27
Est de la N.-É.	—	—	—	—
Ouest de la N.-É. et Fundy	21	22	27	24
Total	68	67	72	74

régions, les prises de ces catégories de navires présentent des variations considérables, ce qui fait que les données de 1981 ne sont pas nécessairement typiques. Ainsi, dans le nord-est de Terre-Neuve et au Labrador, les prises des navires de moins de 35 pieds sont tombées de 40 000 tonnes, en 1980, à 21 000 tonnes, en 1981; les prises des navires de 35 à 65 pieds sont passées de 33 000 tonnes, en 1979, à 49 800 tonnes, en 1981, sur la côte ouest de Terre-Neuve, et de 63 000 tonnes, en 1979, à 82 300 tonnes, en 1981, sur la côte ouest de la Nouvelle-Écosse. Les prises côtières dans ces deux dernières régions sont beaucoup plus stables que dans le nord-est de Terre-Neuve, zone où la pêche dépend de la migration côtière de la morue du nord.

Le tableau 10.6 montre clairement que le nombre de navires d'une région ou d'une catégorie donnée ne constitue pas un indicateur particulièrement significatif de la capacité de pêche. Par exemple, les navires de moins de 35 pieds, qui représentent 60 % de la flotte de la côte est, n'ont capturé que 30 % des prises de 1981. La surcapacité n'est donc pas une question de nombre de navires ; c'est une mesure du déficit de la prise réelle d'un navire par rapport à ce qu'il peut pêcher. Les conséquences économiques de cet écart pour les pêcheurs constituent le fond du problème. Les analyses du ministère des Pêches et Océans montrent que la surcapacité, lorsqu'elle existe, touche surtout les navires de 35 à 65 pieds.

Tableau 10.6

Arrivages de poisson de fond en 1981 par catégorie de navires et par région
(en milliers de tonnes, poids vif)

	Longueur des navires			
	moins de 35 pieds	de 35 à 65 pieds	de 65 à 100 pieds	Total
N.-E. de T.-N. et Lab.	21,1	18,8	0,5	40,4
Est de T.-N.	31,8	23,5	—	55,4
Sud de T.-N.	16,6	10,4	—	27,0
Ouest de T.-N.	20,3	49,8	0,4	70,5
Québec	15,3*	35,6*	3,1*	53,9*
Golfe (côte de N.-B., Î.-P.-É., N.-É.)	4,3*	37,1*	10,6	52,1
Est de la N.-É.	11,3*	23,9*	1,0	36,2
Ouest de la N.-É. et Fundy	5,5	82,3*	7,5	95,3
Total des arrivages	126,2	281,4	23,1	430,7
Nombre total des navires	8 285	5 226	74	13 585

* Chiffre estimatif.

Étant donné que les projections à long terme limitent la croissance substantielle des stocks à un nombre restreint de régions, notamment à la côte est de Terre-Neuve et au nord-est du Golfe, la surcapacité continuera probablement de marquer un grand nombre d'entreprises de pêche, si l'on ne réduit le nombre de navires. Une analyse du ministère des Pêches et Océans, établissant une comparaison, région par région, entre la capacité de pêche existante et l'augmentation prévue des quotas, indique un taux de surcapacité de 30 à 60 % jusqu'en 1987. Font exception le Labrador et la côte nord-est de Terre-Neuve où la croissance du stock de morue du nord pourrait dépasser la capacité de pêche actuelle durant la période de pointe.

Rappelons cependant que le revenu des pêcheurs de cette région est déjà le plus bas de la côte atlantique et que la flotte de gros bateaux de pêche aux filets maillants de la côte est de Terre-Neuve éprouve de graves difficultés financières. Dans cette région, les pêcheurs font face au même dilemme que les producteurs: ils ont besoin d'une grande capacité de pêche pour les trois ou quatre mois d'été et sont réduits à l'oisiveté le reste de l'année. Ainsi, si la croissance du stock de morue exigeait une plus grande capacité de pêche encore, la capture continuant d'être concentrée durant la période de pointe de l'été, elle ne résoudrait pas les problèmes financiers des pêcheurs qui exploitent de gros navires côtiers. En fait, il faut de nouvelles techniques de pêche, sujet qui sera traité plus en détail au chapitre 12.

Revenons à la situation d'ensemble. Selon les estimations de Pêches et Océans Canada, 90 % du poisson de fond capturé par les navires de moins de 65 pieds sont pris par environ 60 % des bateaux, et cette distribution vaut pour tous les secteurs de la flotte. Toutefois, on peut se demander si le potentiel des autres navires sera complètement utilisé tant que ceux-ci seront exploités par leurs propriétaires actuels. Une étude du rendement individuel d'un échantillon de pêcheurs pour la période de 1977-1981 montre que les «bons» pêcheurs persistent dans le succès et que les «médiocres» ne s'améliorent pas.

Ces observations portent à conclure que toute définition de la surcapacité doit s'accompagner des précisions nécessaires et peut différer d'une zone à l'autre. S'il en est ainsi, les solutions du problème peuvent également varier. Il est évident, par exemple, que tous les problèmes de rentabilité des navires de moins de 65 pieds de la côte ouest de Terre-Neuve sont attribuables à la surcapacité qui s'observe par rapport aux quotas assignés aux prises. Réduire le nombre de permis pourrait augmenter les revenus des pêcheurs qui resteraient.

Cependant, sur les côtes nord-est et est de Terre-Neuve, la rentabilité dépend moins du rapport de la capacité de pêche aux quotas, que de facteurs tels que la présence du poisson (migrations saisonnières), les techniques de pêche employées et la brièveté de la saison, résultat de ces variables. La pêche côtière de la morue du nord n'a pas été soumise, en fait, à un système de quotas. En réduisant de moitié, par exemple, le nombre de trappes à morue, on ne double pas la prise des autres engins. Le revenu des pêcheurs de morue est bien plus limité par la technique qu'ils emploient que par le nombre de leurs concurrents.

La propriété commune

Les principales difficultés que pose l'exploitation des ressources halieutiques proviennent de leur propriété commune. Le fait que le poisson n'appartient pas au pêcheur et que ce dernier ne peut pas, comme un fermier, posséder un coin de mer, entraîne deux conséquences: 1) les habitants des régions côtières estiment qu'ils ont droit à la propriété commune des ressources et, partant, contestent les mesures gouvernementales visant à limiter leur activité de quelque matière que ce soit (pour eux, la pêche est un droit et non un privilège); 2) chaque pêcheur est poussé à pêcher le plus qu'il peut pour tirer le maximum des ressources communes avant que le quota ne soit atteint par ses concurrents.

Cette concurrence aboutit à une surcapacité de pêche, qui entraîne des frais plus élevés et réduit d'autant les revenus. La tendance à pêcher le plus possible est particulièrement forte lorsque des quotas sont imposés. Le pêcheur qui se laisse devancer dans la course abandonne tout simplement sa part à ses concurrents. Rien ne l'incite à adopter un comportement rationnel, à essayer, par exemple, de répartir ses prises sur une période plus longue ou à pêcher en dehors de la saison de pointe. Bien au contraire, s'il agissait ainsi il permettrait tout simplement aux autres d'accroître leur part du quota. De son point de vue à lui cette pêche effrénée est justifiée, mais considérée par rapport à l'ensemble des pêcheurs, elle apparaît déraisonnable et finit par être à leur désavantage.

On a qualifié cette situation de «tragédie de la propriété commune» par analogie avec les difficultés qu'engendra l'exercice abusif des droits de pacage dans les communaux de l'Europe du moyen âge. À cette époque-là, rien n'incitait les fermiers à limiter le nombre de bêtes qu'ils faisaient paître dans les prés communaux, même si l'excès de ce nombre entraînait la mort de tout le bétail. Tout le monde y perdait. On résolut le problème en donnant à chacun un droit de jouissance exclusif d'une fraction du pâturage. De cette façon, l'éleveur pouvait décider de la taille de son troupeau en fonction de la capacité de son pâturage, sans craindre que ses plans soient compromis par des concurrents. À l'heure actuelle, si le droit de propriété est quasi universel en agriculture, les effets tragiques de la propriété commune se font toujours sentir dans le secteur de la pêche.

Le problème de la propriété commune des ressources halieutiques se pose de façon flagrante tant à l'échelle internationale que nationale. Lorsque, au début des années soixante-dix, les nations exploitant le nord-ouest de l'Atlantique adoptèrent la formule du total des prises autorisées (TPA), il était entendu que les avantages prévus ne pouvaient être réalisés que si les TPA étaient fixés pays par pays. Ceux-ci étaient ensuite répartis entre les flottes. Pour refréner la tendance des navires à maximiser leurs captures respectives dans le secteur assigné à la flotte, le Canada a imposé des restrictions à la technologie halieutique et fractionné, selon un régime de plus en plus complexe, les quotas des flottes dans le Plan annuel de gestion du poisson de fond, lequel prévoit actuellement plus de cent sous-contingents. Il en est résulté une limitation grave des améliorations technologiques et une véritable jungle de règlements.

Les nombreuses études effectuées au cours des trente dernières années dans les milieux universitaires et gouvernementaux ont montré à l'évidence que la propriété

commune des ressources halieutiques constitue la cause principale de la non rentabilité et de l'instabilité de l'industrie. Dans le rapport final de la Commission de la politique des pêches du Pacifique, M. Peter Pearse résume admirablement la question:

> Contrairement aux autres ressources naturelles, le poisson n'est cédé à aucun exploitant particulier, par voie d'appropriation ou de permis (...) Dans ces conditions, les profits immédiats incitent les pêcheurs à augmenter le volume de leurs prises en faisant croître leur capacité de pêche, et attirent de nouveaux exploitants.
>
> Le principal problème économique de la pêche commerciale est la surcapacité chronique des flottes (...) Cette croissance ruineuse montre que les gouvernements, malgré leurs nombreuses tentatives, n'ont pas réussi à établir une politique qui favorise le développement optimal de l'industrie.
>
> Ce phénomène inquiétant (...) s'observe dans le monde entier. Ces dernières années, on a tenté d'améliorer les choses en créant toutes sortes de systèmes de permis, mais peu d'entre eux ont donné des résultats satisfaisants (...) La situation économique de l'industrie de la pêche restera précaire tant que sa marge bénéficiaire, potentiellement substantielle, sera dévorée par une surcapacité non rentable et génératrice de frais élevés. Il est impérieux de réorganiser le régime d'exploitation de la pêche commerciale pour mettre un terme à cette croissance stérile et même réduire la surcapacité actuelle, de façon que les pêcheurs puissent tirer un revenu raisonnable de leur activité et les Canadiens commencer à encaisser une partie des profits que la pêche, pratiquée par une flotte mieux organisée, est capable de donner.

Bien qu'elles visent la pêche de la côte du Pacifique, les remarques de Pearse s'appliquent avec autant de justesse aux pêches de l'Atlantique. Le Conseil économique du Canada a exprimé la même opinion dans son rapport de 1981 intitulé *Reforming Regulation*. Il a mis en relief les répercussions néfastes que les règlements imposés par le gouvernement dans ses vaines tentatives pour contrôler les conséquences de la propriété commune des ressources, peuvent avoir sur la rentabilité de la pêche. Les circonstances actuelles poussent les pêcheurs à chercher par tous les moyens à échapper aux contrôles réglementaires, ce qui incite les administrateurs, par réaction, à en créer toujours davantage.

Outre la rivalité nuisible qu'elle stimule entre les pêcheurs, la propriété commune des ressources halieutiques crée une concurrence contreproductive entre les sociétés de traitement qui se disputent la matière première et entre les provinces avides de possibilités d'emploi. Tout comme les pêcheurs, les producteurs s'efforcent d'obtenir la plus grosse part des prises ou de protéger ce qu'ils ont contre les concurrents, ce qui les pousse à augmenter leur capacité de traitement et à se préoccuper du débit. De fait, on dit que les producteurs «se disputent les pêcheurs» au lieu du poisson. Pour compliquer encore la situation, les gouvernements, désireux de stimuler la création d'emplois, offrent une variété de stimulants financiers aux pêcheurs et aux producteurs, amplifiant ainsi la tendance à la surcapacité à la fois dans les secteurs de la récolte et de la transformation.

En résumé, les deux principales conséquences économiques de la propriété commune sont les suivantes: 1) une tendance à la multiplication excessive du nombre de pêcheurs, ce qui entraîne un revenu moyen peu élevé; 2) de la part des pêcheurs, un surinvestissement dans les bateaux et engins de pêche, dans l'espoir, dérisoire, de s'emparer de la plus grande part du quota. À moins de freiner ces tendances fondamentales et universelles, la pêche ne produira jamais un revenu moyen stable et suffisant.

D'autres conséquences néfastes s'ajoutent à ces deux premières: prolifération des contrôles gouvernementaux sur les techniques de pêche afin de limiter la surcapitali-

sation et de préserver «l'égalité des chances» des concurrents; arrivages considérables sur de courtes périodes en raison de la lutte que se livrent les pêcheurs pour capturer tout le poisson que leur permettent les quotas. Le caractère saisonnier de la pêche se trouve ainsi accentué et le volume des prises dépasse la capacité des bateaux ou des usines de traitement, ce qui affecte inévitablement la qualité de la production, raccourcit la saison de pêche, favorise l'inactivité des bateaux et des usines de traitement et accroît les pressions s'exerçant sur le marché. Enfin, l'application des règlements est rendue difficile du fait que les pêcheurs ne se soucient pas de protéger les ressources.

Les permis de pêche et l'identification des pêcheurs

Étant donné que les politiques de limitation du nombre des pêcheurs et les programmes d'autorisation qui en découlent ont été mis en œuvre à des époques différentes et en fonction de circonstances particulières à différentes pêches, les règlements qui régissent les autorisations de pêche et le transfert des permis ne sont pas uniformes. Ils varient non seulement entre les régions administratives du ministère des Pêches et Océans mais encore selon les types de pêche d'une même région. En conséquence, les pêcheurs estiment que l'administration des permis est injuste et confuse.

Qu'on explique le fait comme on voudra, l'absence d'une instance de recours en matière d'autorisation de pêche a créé un climat de méfiance et de tension parmi les pêcheurs.

Il y a eu des exceptions à cette règle, notamment la procédure d'appel intentée à Terre-Neuve à l'occasion de la subdivision des pêcheurs en deux catégories (à plein temps et à temps partiel), mais l'industrie, dans sa majorité, considère avec inquiétude le fait que le ministère des Pêches et Océans ne possède pas un organe permanent quasi judiciaire ou un arbitre indépendant de trait d'union entre les administrateurs des permis et les pêcheurs.

Les pêcheurs estiment que l'administration des permis est politisée, probablement parce que le ministre semble à la merci des nombreux groupes de pression qui emploient toutes leurs ressources à faire changer les politiques. Il est également une tradition, surtout dans les régions où les associations de pêcheurs sont faibles, qui pousse les particuliers à exercer directement des pressions sur les députés. Du reste, le poisson est la seule ressource commune du Canada qui n'est pas répartie, du moins partiellement, selon une procédure quasi judiciaire. Par exemple, la propriété collective des ondes radio est réglementée par le CRTC.

Le permis délivré confère un droit perpétuel, pour la raison que son renouvellement annuel se fait automatiquement tant qu'il est utilisé et que son détenteur respecte les règles qui régissent cette utilisation. De temps à autre, le ministère des Pêches et Océans tente de réduire le nombre des permis en vigueur dans un type de pêche donné en décrétant des règlements de «participation» qui entraînent le retrait des permis qui ne sont pas utilisés dans les limites d'une certaine période de temps. Ces mesures mécontentent grandement les pêcheurs, car elles peuvent forcer le détenteur de permis à pêcher rien que pour conserver ses privilèges, même si la pêche, eu égard aux circonstances, n'est pas rentable. La participation obligatoire ne fait qu'augmenter inutilement l'effort de pêche et s'ajoute à la jungle de règlements qui frappent les pêches.

Le Ministère, faut-il toutefois le rappeler, a adopté occasionnellement dans ses règlements, mais souvent après coup, les clauses de participation. En d'autres termes, il a décidé à un moment donné d'annuler les permis inutilisés depuis plusieurs années et de procéder soit à leur retrait soit à leur transfert à d'autres pêcheurs. Chaque fois que cela se produit, on accuse le gouvernement d'agir arbitrairement. Pour légitime que soit l'intention de faire disparaître toute surcapacité de pêche, les moyens employés sont généralement contestés.

Actuellement, on n'accorde plus de nouveaux permis de pêche de fond. Le pêcheur qui veut un permis doit normalement acheter l'équipement d'un autre pêcheur. En théorie, le permis d'un pêcheur qui cesse de s'adonner à la pêche revient à la Couronne, mais dans les faits, lorsqu'il s'agit d'un type de pêche où les permis peuvent être transférés, le gouvernement accepte de délivrer le permis au pêcheur qui achète l'équipement, ce qui revient à dire que le pêcheur «achète» aussi le permis.

La variété des conditions dans lesquelles on procède au transfert des permis a entraîné d'interminables débats pour savoir si le permis est lié au navire ou au pêcheur. C'est mal poser le problème. Ce qui est en cause, c'est le droit de transfert du privilège de pêche. Si le bateau est vendu ou saisi par un prêteur, que devient le permis? Accompagne-t-il le bateau, demeure-t-il la possession du propriétaire initial ou revient-il à sa source, c'est-à-dire le gouvernement?

Le groupe d'étude estime que ce débat a suffisamment duré et devrait être clos sur la base des principes suivants: 1) le permis confère le privilège de pratiquer la pêche; 2) le privilège doit être accordé à une personne ou à une société, mais non à un objet fabriqué, tel un navire; 3) aux fins de la surveillance et de l'application des règlements, le permis doit désigner le navire qui sera utilisé et, si le gouvernement le juge opportun, préciser de façon limitative la quantité de poisson qu'il permet de prendre ou la catégorie de navire et d'engin qu'il permet d'utiliser; 4) le navire lui-même ne pourrait continuer à servir à la pêche s'il est cédé par le détenteur du permis à quelqu'un d'autre, à moins que le nouveau propriétaire ne soit détenteur d'un permis approprié.

Dans cette perspective, le Groupe d'étude suggère que le droit de pêche soit lié au pêcheur et non au navire. Ces précisions sont susceptibles d'élucider la question, mais elles ne suffisent pas à déterminer les conditions qui devraient régir le transfert du droit de pêche d'une personne à une autre. Cette question plus fondamentale sera traitée plus loin dans le contexte des «permis à contingent individuel».

La plupart des pêcheurs approuvent le principe du contrôle de l'effort de pêche, mais très peu d'entre eux sont partisans de la politique qui régit actuellement le remplacement des navires et qui stipule, entre autres, que le navire remplaçant ne doit pas avoir une longueur de coque et une capacité de cale plus grandes que celles du navire remplacé. Il est évident qu'il faut prendre en considération d'autres critères, notamment le tonnage ou la puissance motrice. Malheureusement, il n'existe pas encore de banque de données permettant d'établir une corrélation précise entre la capacité de pêche et les caractéristiques physiques des navires. En fait, ce genre de données est très difficile à obtenir, car l'une des plus importantes variables qui déterminent la capacité de pêche est l'habileté du capitaine. La réglementation des techniques de pêche, dont les pêcheurs se plaignent à juste titre, est donc inévitable tant que le gouvernement tentera de freiner la tendance à la surcapacité dans un contexte de propriété commune, autrement dit, en l'absence d'un système de droits de propriété (voir ci-après).

Adapter l'effort de pêche aux ressources et établir d'autres politiques et programmes (voir, à titre d'exemple, au chapitre 18, l'étude d'un programme de stabilisation du revenu) exigent de distinguer, par des moyens équitables et praticables, le pêcheur de profession du pêcheur d'occasion ou, en d'autres termes, le pêcheur à plein temps du pêcheur à temps partiel. À l'heure actuelle, tous les pêcheurs sont rangés dans l'une ou l'autre catégorie par leur permis de pêche personnel. En principe, les deux catégories ont les mêmes chances d'accès aux ressources et aux programmes de subvention du gouvernement. Signalons toutefois que le secteur des pêches ne peut pas faire vivre tous ceux qui détiennent actuellement un permis; il pourrait assurer un gagne-

pain à la moitié d'entre eux, ceux qui sont classés comme pêcheurs à plein temps, tout en permettant un certain accès aux autres.

L'administration des pêches au Québec

En 1922, le Québec fut chargé, par décret du conseil, d'administrer les règlements fédéraux dans ses «eaux côtières». Cet arrangement avait son origine, d'une part, dans le souci apparent de l'administration fédérale d'éviter un double système d'autorisation et, d'autre part, dans une décision, prise en 1920, par le Comité judiciaire du Conseil privé du Royaume-Uni, réaffirmant, entre autres, le droit public de pêche dans les eaux de marée (voir Attorney General for Canada vs. Attorney General for Québec et al. [1921] 1 A.C. 413).

Cette décision stipulait en bref que le droit public de pêche pouvait aussi s'exercer dans toutes les eaux de marée qui sont navigables et déclarait:

> N'étant pas un droit de propriété, le droit public est assujetti à la compétence exclusive du Parlement du Dominion (. . .) Toutefois, le droit public de pêche ne confère pas le droit de fixer les engins au sol (. . .)

La décision fédérale de 1922 qui déléguait au gouvernement provincial l'administration des pêches du Québec était donc fondée sur des considérations d'ordre pratique, en ce sens que 1) dans la quasi-totalité des cas, la pêche au Québec employait des «engins fixés au sol» (nasses à anguilles, trappes à hareng, etc.) et 2) les pêcheurs se sont retrouvés dans une situation difficile, les pêches étant de compétence fédérale alors que le sol — soit le sol servant à la fixation des engins de pêche dans les eaux de marée navigables — relevait de la province.

Il importe de noter que cette délégation de pouvoir est encore en vigueur. Dans les zones littorales, on n'a jamais tracé de ligne de démarcation précise entre la compétence fédérale et celle des provinces. Le gouvernement fédéral a toujours prétendu que cette ligne coïncide avec la laisse de basse mer. Quoi qu'il en soit, la pêche au Québec a beaucoup évolué depuis 1922 et elle ne se fait plus guère, tant dans les eaux douces que dans les eaux de marée, au moyen d'«engins fixés au sol».

De 1922 à 1975, peu de difficultés surgirent, même si les chalutiers ayant leurs ports d'attache au Québec devaient avoir des permis délivrés par les deux paliers de gouvernement. Cependant, depuis 1976, la province a exercé, occasionnellement, plus de pouvoirs dans l'administration des pêches que ne semblait en prévoir le décret du conseil de 1922, allant parfois jusqu'à délivrer des permis qui enfreignaient la réglementation ou la politique fédérale.

Au début, le gouvernement fédéral préféra ne pas s'opposer à la province sur cette question, mais, récemment, il a exercé ses pouvoirs sur les activités de pêche des gros navires. À preuve, des permis fédéraux sont désormais obligatoires pour 1) toute pêche de fonds pratiquée par des navires de 35 pieds ou plus, 2) la pêche de la crevette, 3) la pêche des pétoncles, 4) la pêche au hareng au moyen d'engins mobiles, 5) la chasse aux phoques au moyen de navires de 35 pieds ou plus, et 6) la pêche à l'extérieur du golfe du Saint-Laurent.

Ce faisant, le gouvernement fédéral a partiellement rétabli les moyens de contrôle indispensables à la gestion des pêches, mais il a compliqué les formalités administratives et obligé les pêcheurs à traiter simultanément avec les deux niveaux de gouvernement.

Voici un exemple qui illustre la situation. Un pêcheur de homard, utilisant un bateau de 35 pieds ou plus, qui pêche également le hareng et la morue, doit s'adresser au gouvernement du Canada pour immatriculer son navire, obtenir un permis de pêche personnel et un permis de pêche de fond, et aussi au gouvernement du Québec pour

obtenir les permis de pêche de homard et de hareng. Le gouvernement du Québec peut en outre tenir à immatriculer le navire et à délivrer d'autres permis.

En plus du préjudice qu'elle porte aux pêcheurs et de la confusion qu'elle engendre, la situation présente complique les relations entre les deux niveaux de gouvernement et oblige à remplir deux fois les mêmes formalités. Elle empêche en outre les gestionnaires fédéraux des pêches de prendre des décisions fondées sur la connaissance de toutes données pertinentes, lesquelles sont presque toutes de nature interprovinciale. À plusieurs endroits, dans le présent rapport, on mentionnera que les données relatives au Québec font défaut. Et, d'habitude, il s'agit des statistiques les plus nécessaires. On ne sait pas au juste si ces données n'existent tout simplement pas ou si on les refuse aux autorités fédérales.

Les solutions

Nous venons d'examiner les aspects négatifs de la propriété commune des ressources halieutiques. Les solutions au suremploi et au surinvestissement qui en résultent peuvent être rangées dans trois groupes: 1) l'identification des pêcheurs, 2) le traitement direct des problèmes de la propriété commune, et 3) le traitement du problème de gestion créé par l'administration partagée des pêches au Québec.

Identification des pêcheurs

Comme suite aux recommandations de la Commission Levelton sur la politique des permis de pêche dans l'Atlantique, le MPO a entamé en 1981 le classement des pêcheurs en deux catégories: à plein temps et à temps partiel. De manière générale, le pêcheur à plein temps est celui qui travaille durant la saison normale de pêche dans la région qu'il habite. L'interprétation de cette définition varie d'une région à l'autre. En effet, les conditions locales empêchent souvent les pêcheurs à plein temps de travailler durant toute l'année et peuvent dans certaines régions limiter la durée de la saison normale à une période de trois à quatre mois.

Les pêcheurs pour qui la pêche constitue la principale source de revenu contestent dans certains cas la validité de ces critères mais admettent quand même que le récent programme de catégorisation établi par le Ministère est un commencement de solution.

Le critère de base de la catégorisation est simple. Il s'agit habituellement du *temps consacré à la pêche durant la saison qui prédomine localement*, sous réserve d'une interprétation différente dictée par des cas particuliers et approuvée par des comités d'appel représentant l'ensemble de la communauté. Cette politique est appliquée dans toute la région de l'Atlantique, mais elle semble avoir plus de partisans à Terre-Neuve que dans les Maritimes.

L'utilisation du temps consacré à la pêche comme moyen de distinguer les pêcheurs à plein temps des pêcheurs à temps partiel ne jouit pas d'un appui universel. Les pêcheurs n'ont pas été dûment informés sur les motifs de la distinction entre ceux qui travaillent à plein temps et ceux qui utilisent la pêche comme un revenu d'appoint. Certains pêcheurs à temps partiel craignent de perdre partiellement ou totalement leurs privilèges. D'autres trouvent à l'expression «à temps partiel» une connotation négative. Le Groupe d'étude ne voit que deux solutions à ce problème: poursuivre et améliorer la catégorisation, ou abandonner totalement cette formule.

Solution 1:

Améliorer la catégorisation

Il faudrait préciser davantage ce qui distingue les pêcheurs à plein temps qui cherchent un revenu d'appoint et utiliser des critères variant selon les régions. Pour ce faire, on s'appuierait sur le régime de catégorisation récemment mis au point par le Ministère et on prendrait l'avis des pêcheurs de façon systématique et permanente pour établir les critères.

Il incomberait à chaque pêcheur de s'enregistrer soit à titre de pêcheur commercial inscrit (à plein temps), soit à titre de pêcheur inscrit (à temps partiel) et de fournir la

preuve de son admissibilité. C'est ce qui se fait en Norvège. Les pourvois seraient adressés aux comités d'appel existants et déférés, en dernière instance, à l'organisme quasi judiciaire mentionné ci-après.

Le pour

a) Une façon équitable et pratique de distinguer les pêcheurs à plein temps de ceux qui utilisent la pêche comme revenu d'appoint semble nécessaire dans la plupart des régions.

b) Cette solution permet d'adapter la politique d'autorisation aux besoins et conditions de chaque région.

c) Elle dissipe l'incertitude de longue date concernant le but de la catégorisation.

Le contre

a) Tout système de catégorisation, aussi soigneusement conçu soit-il, créera certaines injustices à l'égard des cas limites.

Solution 2:

Abandonner la catégorisation

Cette solution consisterait à ne plus distinguer les pêcheurs à plein temps des pêcheurs à temps partiel et à ne plus faire de distinctions relativement aux règles régissant l'accès aux ressources halieutiques ou l'admissibilité aux programmes de subvention.

Le pour

a) Cette solution permet d'éviter les décisions difficiles et parfois mal accueillies touchant les droits accordés aux différents groupes de pêcheurs.

b) Elle réduit les formalités administratives.

c) Sous un régime de permis à contingent individuel (voir plus loin), la catégorisation des pêcheurs aux fins des permis devient inutile. L'accès aux ressources serait automatiquement contrôlé par l'achat, la vente et l'échange des permis à contingent individuel. (Ceci ne vaut, bien entendu, que si le régime en question est instauré.)

Le contre

a) Cette solution prive le gouvernement de tout critère de base lui permettant de distinguer les pêcheurs pour les besoins de sa politique de délivrance des permis.

S'attaquer au problème de la propriété commune

Le Groupe d'étude a envisagé plusieurs manières de résoudre le problème de la propriété commune.

1. *Laisser faire.* — On pourrait n'établir que des règlements visant directement la conservation des ressources (TPA, dimensions des mailles, détermination des zones et des durées de pêche, taille minimale du poisson). Appliquée par l'Islande, la Norvège et, depuis une date plus récente, par les États-Unis, cette méthode nécessite, elle aussi, un règlement complexe et ne réduit en aucune façon la tendance au surinvestissement, problème qui prend de plus en plus d'ampleur dans les pays scandinaves. Elle se distingue du système canadien actuel, notamment par l'absence de contrôle sur le nombre des pêcheurs ainsi que sur le nombre et la taille des bateaux. De l'avis du Groupe d'étude, cette façon de faire ne ferait qu'aggraver les problèmes économiques du secteur de la récolte en perpétuant la surcapacité et en augmentant les risques financiers des pêcheurs et de leurs créanciers.

2. *Imposer des restrictions sur l'équipement de pêche.* — En plus des règlements sur la conservation des ressources, on pourrait imposer des restrictions sur les engins de

pêche (dimensions des filets maillants, nombre des trappes, etc.) et sur le remplacement des bateaux (pied pour pied, tonneau pour tonneau). C'est ce que fait actuellement le gouvernement fédéral pour tenter de résoudre le problème de la propriété commune. Les résultats obtenus dans l'Atlantique et dans d'autres régions montrent que les pêcheurs trouvent quand même le moyen d'augmenter leurs atouts en construisant des navires plus rapides et à plus forte puissance de capture sans pour autant dépasser les limites de capacité fixées par les règlements relatifs au remplacement. Les effets néfastes de la propriété commune ne sont pas évités.

Les propos recueillis par le Groupe d'étude au cours des réunions tenues dans la région confirment que les tentatives pour contrôler la capacité de pêche en imposant des restrictions sur les navires ont été aussi vaines dans les pêches de l'Atlantique que dans celles du Pacifique.

Dans son rapport sur les pêches du Pacifique, Peter Pearse étudie en détail cette question. Voici la conclusion qu'il tire:

Les tentatives pour contrôler la croissance de la capacité de pêche en imposant des restrictions sur les engins, alors que les propriétaires de navires sont poussés à accroître au maximum cette capacité, engendrent des innovations ingénieuses propres à circonvenir les restrictions et à annuler leur effet. Aussi doit-on en imposer de nouvelles, ce qui ajoute au fardeau administratif et augmente considérablement les frais. Il est très peu probable que ces mesures restrictives soient plus efficaces à l'avenir qu'elles ne l'ont été par le passé.

3. *Redevances sur les prises.* — On pourrait imposer des charges sur les quantités débarquées, selon un taux qui augmenterait en fonction du volume des prises, taxant ainsi les gains excédentaires réalisés par les pêcheurs. Ces charges pourraient être conçues de manière à enlever en grande partie, aux pêcheurs, l'envie et les moyens financiers d'accroître leur capacité de pêche. Les économistes qui ont étudié cette solution ont conclu qu'elle est administrativement très complexe et qu'elle ne sera pas plus efficace que le système des «permis à contingent individuel», pour limiter les conséquences nocives de la propriété commune.

4. *Permis à contingent individuel.* — Créée par Peter Pearse, cette expression désigne un système selon lequel les pêcheurs auraient droit individuellement à des contingents annuels de prises qu'ils pourraient capturer, sous réserve de certaines limites, par les moyens qu'ils veulent. Pour fixer ces contingents, on pourrait se fonder sur les données de capture les plus récentes, les quotas étant exprimés en pourcentage du TPA établi pour l'espèce concernée. Ces contingents pourraient être transférés ou vendus à d'autres pêcheurs, sous réserve des conditions que pourrait imposer le gouvernement. Les permis de pêche côtière et de pêche hauturière formeraient deux ensembles distincts. Le pêcheur à qui on aurait attribué un contingent garanti pourrait planifier la capture au minimum de frais et ne serait plus poussé à acquérir un navire plus puissant et plus coûteux pour augmenter sa part du quota commun. À considérer le fond des choses, le permis à contingent individuel accorde au pêcheur le droit de s'approprier une certaine proportion des ressources qui étaient antérieurement propriété commune. Autrement dit, il rend possible une certaine forme de propriété privée.

Ayant considéré ces diverses approches, le Groupe d'étude propose les deux solutions suivantes.

Solution 1:

Maintenir le statu quo

Selon cette solution, l'effort de pêche continuerait d'être contrôlé par la limitation du nombre de permis, des restrictions sur leur transfert afin de réduire l'encombrement excessif de certains secteurs de pêche, et, enfin, des restrictions sur la capacité de capture des navires de remplacement. Des programmes de rachat des permis pour-

ront être établis afin de réduire le nombre de pêcheurs et la capacité de pêche, étant entendu que le Groupe d'étude, pour les raisons expliquées au chapitre 20, est catégoriquement contre le financement public de ces programmes. La politique de délivrance des permis devrait probablement distinguer de façon de plus en plus formelle les pêcheurs à plein temps des pêcheurs à temps partiel.

Le pour

a) Perturbation minimale du régime de pension en vigueur qui, malgré son acceptation partielle, est universellement compris.

b) Grâce au rachat des permis et à la limitation de leur transfert, la capacité de capture cesserait pratiquement de croître et, dans certaines régions, pourrait être substantiellement réduite.

Le contre

a) Cette solution nuit à l'efficacité de la pêche et au développement technologique. Les données recueillies dans les pêches de l'Atlantique et ailleurs montrent qu'il est très difficile d'empêcher l'accroissement de la capacité par voie de réglementation, en présence d'une émulation stimulante axée sur l'expansion.

b) En conséquence, les frais d'exploitation continueraient d'augmenter, les pêcheurs s'efforçant d'améliorer leur rendement au moyen de navires de remplacement qui, dans les limites du règlement, auraient une plus forte capacité.

c) Cette solution ne fait pas disparaître les injustices qui s'observent dans le système de délivrance des permis.

d) Elle ne prévoit rien pour décourager les pêcheurs de se disputer la plus grande part du contingent fixé. Ce problème de «l'exploitation chaotique» s'aggrave à mesure qu'augmente le nombre des secteurs de pêche assujettis au contingentement. En fait, on exerce des pressions de plus en plus fortes pour augmenter les contingents lorsque leur limite est atteinte au milieu de la saison.

e) Le rachat des permis par le gouvernement est une opération dont l'administration est extrêmement difficile (par exemple, quelle est la valeur «équitable» d'un permis?); d'ailleurs, l'opportunité de consacrer des fonds publics à un programme de cette sorte est mise en doute (voir chapitre 20). Pourquoi ne pas faire financer ce programme par les pêcheurs qui continueront d'exploiter les ressources et bénéficieront de la réduction numérique de leurs concurrents? C'est ce qui se produirait si on autorisait la vente des permis à contingent individuel.

Solution 2:

Permis à contingent individuel

Chaque pêcheur détiendrait «un permis à contingent individuel», c'est-à-dire une sorte de droit de propriété qu'il pourrait vendre. Pour les gros navires — plus de 65 pieds, par exemple — ce permis donnerait droit à des quotas de prises fixés selon les stocks (tonnages ou pourcentage du TPA). Ces quotas seraient analogues aux «contingents d'entreprise» mis à l'essai en 1982 pour la flotte de chalutiers pratiquant la pêche au large. Pour les navires de moins de 35 pieds, il ne serait peut-être pas pratique d'instaurer un système de permis à contingent individuel. Quant aux bateaux de 35 à 65 pieds, il serait possible d'assigner des contingents individuels par navire dans un certain nombre de cas et dans certains secteurs de pêche (par exemple, pour les bateaux de 60 à 65 pieds équipés de chalut à panneaux). Une autre formule applicable aux petits navires consisterait à déterminer sur le permis la limite maximale de la capacité de pêche ou de capture. C'est ce qui se fait actuellement pour la pêche au homard, par exemple, où chaque pêcheur est autorisé à employer un nombre déterminé de trappes. De cette façon, le détenteur du permis pourrait utiliser le bateau

qu'il veut, à condition que la capacité de pêche des engins qu'il emploie n'excède pas les limites assignées.

Le Groupe d'étude n'est pas en mesure de formuler des recommandations détaillées en ce qui a trait à la mise en œuvre du système de permis à contingent individuel. L'élaboration des méthodes d'exécution optimales de ce système exige au préalable beaucoup de consultations, d'études et d'essais. Néanmoins, le Groupe d'étude est en mesure d'affirmer que tout système prévoyant des droits de quasi-propriété ou des permis à contingent individuel devrait être fondé sur les trois principes suivants:

1) le permis doit être lié au pêcheur, comme un titre de quasi-propriété, plutôt qu'au navire;
2) le permis doit indiquer une limite de prises ou, si ce n'est pas possible, comporter une limitation de la capacité du bateau et des engins de pêche;
3) les quotas de poisson ou la capacité de pêche autorisés par le permis doivent être divisibles et transférables (par vente ou échange), sous réserve de certaines conditions, et assujettis au contrôle quasi judiciaire, de la manière décrite plus loin.

Le pour

a) Cette solution donne aux pêcheurs ou aux entreprises une idée précise du volume de poisson qu'ils ont le droit de pêcher et leur permet de prendre des décisions d'investissement à long terme susceptibles de diminuer leurs frais d'exploitation, ce qui réduit la surcapacité en éliminant la tendance au surinvestissement.

b) Elle permet à un pêcheur qui désire augmenter le volume de ses prises d'acheter une partie ou la totalité du permis d'un autre pêcheur; le transfert des permis et le remplacement des navires se feraient automatiquement, et l'excès de capacité se résorberait progressivement.

c) Elle entrave moins l'emploi de nouvelles techniques puisque le gouvernement n'aurait pas à réglementer l'accès à la «propriété commune». Elle inciterait les pêcheurs à employer les méthodes de pêche les plus rentables au lieu de celles qui leur assurent un maximum de prises.

d) Elle permet à celui qui a des intérêts dans l'industrie de transmettre ceux-ci à un héritier ou de réaliser un profit sur la vente de son permis lorsqu'il prendra sa retraite.

e) Elle encourage l'exploitation rationnelle des ressources en éliminant la concurrence effrénée pour le partage d'un contingent commun.

f) Elle matérialise le principe du permis unique. Le pêcheur pourrait acquérir des contingents pour diverses espèces et divers types de pêche — pourvu qu'il trouve quelqu'un qui lui vende, lui échange ou lui loue son permis — , ce qui lui permettrait de diversifier la nature de ses prises lorsque c'est nécessaire.

g) Elle élimine la nécessité des clauses de participation imposées actuellement dans nombre de pêches. Si la demande de certaines espèces était forte, aucun pêcheur ne laisserait son quota sous-exploité alors qu'il peut en louer ou en vendre la totalité ou une partie.

Le contre

a) Cette solution n'a jamais été mise à exécution; elle peut avoir des effets néfastes imprévus. On peut réduire ce risque en tentant des essais et en prenant avis.

b) Elle est peut-être impraticable dans certains types de pêche et pour les navires en deçà d'une certaine taille.

c) Elle pose le problème très difficile de la répartition initiale des permis à contingent individuel.

d) Elle attribue explicitement au permis une valeur monétaire correspondant à son prix de vente. Cela peut limiter en partie l'accès à la pêche, mais le système actuel basé sur la limitation du nombre de permis peut constituer un obstacle tout aussi grand et arbitraire.

e) Elle tend à réduire graduellement le nombre de pêcheurs, au fur et à mesure que ces derniers décident de vendre leurs permis à contingent individuel. Cela peut éliminer des pêcheurs dans des régions où les autres possibilités d'emploi sont limitées; par contre, c'est le pêcheur qui prend lui-même la décision et, dans la majorité des cas, les pêcheurs qui restent verront leur revenu augmenter.

Ce type de permis suscite encore d'autres objections qui viennent surtout de ce qu'on comprend mal en quoi il consiste. Nous y reviendrons après avoir formulé nos recommandations.

Solution 3:

Office d'examen des permis des pêches de l'Atlantique

On pourrait envisager de créer un office d'examen et d'appel qui servirait pour le système actuel d'autorisation et dont la compétence engloberait les contingents d'entreprise et les permis à contingent individuel. Cet office ne relèverait pas du ministère des Pêches et Océans et aurait un statut quasi judiciaire. Ses décisions devraient être soumises au Cabinet ou au Ministère. Ses fonctions, dont la portée reste à déterminer, pourraient être, par exemple, les suivantes:

- examiner tous les transferts de permis (ventes comprises) pour vérifier s'ils se conforment aux lignes directrices en vigueur, et statuer sur les actions récursoires;
- superviser la délivrance des nouveaux permis ou les contingents supplémentaires attribués aux entreprises, en se conformant aux politiques et lignes directrices établies par le ministère des Pêches et Océans;
- tenir un registre public de tous les permis et des conditions qu'ils stipulent;
- conseiller le Ministère sur l'administration des permis.

Le pour

a) Cette solution soumet le système de délivrance des permis à une procédure publique et formelle qui régit la prise de décision dans les questions qui touchent les pêcheurs. Le rôle du ministère des Pêches et Océans consisterait à déterminer le volume global des contingents et le nombre de permis approprié, mais non à délivrer ces derniers.

b) En conséquence, la délivrance des permis risquerait moins de paraître arbitraire et injuste.

Le contre

a) Cette solution comporte les risques de toute institution publique: multiplier les formalités, créer des retards et manquer de souplesse.

b) Elle risque de créer une certaine confusion entre les responsabilités de l'Office et celles du ministère des Pêches et Océans, bien que le Groupe d'étude distingue clairement les compétences de ces deux organismes à la section 12.5 ci-après.

L'administration des pêches au Québec

La division de la responsabilité administrative du secteur de la récolte, au Québec, cause divers inconvénients; elle plonge les pêcheurs dans la confusion, oblige à des répétitions et, en même temps, crée des lacunes dans les activités essentielles et dans la collecte des informations fondamentales, et mécontente tant les autres gouverne-

ments provinciaux que l'industrie en général. Le seul fait qu'il soit si difficile d'obtenir les données les plus essentielles sur les pêches du Québec montre que le statu quo n'est pas acceptable.

Recommandations

6. **Poursuivre et améliorer le processus entamé en 1981 par le ministère des Pêches et Océans pour classer les pêcheurs en deux catégories (à plein temps et à temps partiel) dans le but d'élaborer des politiques et des programmes adaptés à chaque groupe.**

7. **Pour la délivrance des permis, adopter les principes suivants: a) le permis accorderait au pêcheur un droit de quasi-propriété (permis lié au pêcheur et non au navire); b) le permis fixerait une limite aux prises (il s'agit du «contingent d'entreprise» ou du «permis à contingent individuel») ou à la capacité du navire et des engins de pêche (il s'agit, comme on l'appelle parfois, du permis «d'effort de pêche», en usage, actuellement, pour la pêche du homard, par exemple); c) le permis serait divisible et transférable (on pourrait le vendre ou l'échanger), sous certaines conditions, et le transfert serait contrôlé par un organisme quasi judiciaire.**

8. **Créer l'Office d'examen des permis des pêches de l'Atlantique, organisme quasi judiciaire d'examen et d'appel dont la compétence engloberait le système actuel d'autorisation ainsi que les contingents d'entreprise et les permis à contingent individuel.**

9. **Redonner au gouvernement fédéral son rôle plénier dans l'administration des pêches du golfe du Saint-Laurent en lui faisant assumer toutes ses responsabilités en ce qui a trait à la délivrance des permis et aux autres aspects de la gestion des pêches maritimes du Québec.**

Commentaires

Pour ce qui est de la recommandation n° 6, l'analyse effectuée par le Groupe d'étude au chapitre 4 confirme que, sur le plan du revenu et du temps consacré à la pêche, il existe un écart important entre les pêcheurs à plein temps et les pêcheurs à temps partiel. Il est évident, par ailleurs, que l'accès aux pêches a une grande importance pour une forte proportion de pêcheurs à temps partiel. Cette catégorie de pêcheurs témoigne de l'attachement traditionnel que de nombreux habitants de la côte atlantique éprouvent pour la pêche, même s'ils n'ont pas la possibilité ou le désir de faire de cette activité leur principale occupation. D'autre part, les personnes qui décident d'appartenir à la catégorie des pêcheurs à temps partiel doivent être disposées à laisser la priorité aux pêcheurs à plein temps. Pour ces raisons, le Groupe d'étude estime souhaitable de conserver ce mode de catégorisation des pêcheurs et de le parfaire.

Étant donné que la pêche n'a pas la même importance pour les pêcheurs à plein temps que pour les autres, nous estimons légitime d'établir des politiques et des programmes différents — y compris les éventuels programmes d'aide financière (voir chapitre 18) — pour les deux catégories. Ainsi, on pourrait réserver certains permis «très rentables» (homard, crabe, crevette, saumon) aux pêcheurs à plein temps, ou limiter la taille des navires ainsi que la quantité et la nature des engins utilisables par les pêcheurs à temps partiel. On pourrait encore limiter l'éventuel programme de stabilisation du revenu (voir chapitre 18) aux pêcheurs à plein temps. Bien entendu, l'inscription dans chaque catégorie et le passage de l'une à l'autre doivent être soumis à des règles précises.

Évidemment, en établissant les politiques relatives aux pêcheurs à plein temps, il faut prendre en considération les effets qu'elles auront sur le revenu de ces derniers. Dans certaines régions, la corrélation entre le nombre de pêcheurs et le revenu annuel est très étroite; dans d'autres, elle est négligeable ou même inexistante. Sur la côte du Labrador, par exemple, la réduction du nombre de pêcheurs n'augmenterait à peu

près pas le revenu de ceux qui resteraient, puisque la pêche côtière n'y est pas touchée par la surcapacité et que d'ailleurs, elle n'est pas limitée par un quota. L'inverse serait vrai, par contre, sur la côte ouest de Terre-Neuve, dans le secteur, surexploité, de la pêche pratiquée par les petits chalutiers (moins de 65 pieds), puisqu'un moins grand nombre de pêcheurs se partagerait le quota qui la limite.

Régler le problème de la propriété commune

Le Groupe d'étude tient tout particulièrement à ce qu'on s'efforce de résoudre le problème de la propriété commune des ressources halieutiques, en raison des grands avantages qui en résulteraient pour les pêcheurs. Malheureusement, bien des aspects de ce problème sont mal compris, de même que les moyens à prendre pour le résoudre, sans parler des efforts tentés en ce sens. C'est pourquoi nous avons jugé utile de résumer ici la question et d'éclaircir certains points au sujet du «droit de propriété».

Le poisson est une ressource collective tout comme un pré communal où tout le monde exerce son droit de pacage, ou comme une forêt domaniale où le droit de coupe n'est réservé à personne en particulier, ou encore comme un gisement minier dont l'exploitation ne fait l'objet d'aucune concession exclusive. Dans les limites d'un total de prises autorisées, fixé par des biologistes pour la protection du poisson, les pêcheurs se livrent une lutte acharnée pour s'emparer de la plus grosse part de cette richesse commune.

Pour y parvenir, le pêcheur est porté à s'équiper d'un bateau plus gros, plus rapide et, évidemment, plus coûteux. C'est tout naturel. Tous les pêcheurs se tiennent le même raisonnement: attraper le plus de poisson possible, le plus vite possible, avant que le total des prises autorisées ne soit atteint. Le résultat est que la capacité de pêche s'accroît sans cesse pour la même quantité de poisson à capturer, avec la conséquence que les frais augmentent et les revenus diminuent.

Le gouvernement a tenté de contenir cette concurrence effrénée en limitant le nombre des pêcheurs (ce qui provoque des discussions sur les critères d'admissibilité) et en assujettissant à des règles la taille et le nombre des navires de pêche pour assurer à tous l'égalité des chances et refréner la tendance au surinvestissement. Ces mesures entravent le perfectionnement technique puisqu'elles empêchent le pêcheur de modifier le tonnage de son navire ou d'améliorer le rendement de ses engins.

Les mesures du gouvernement n'ont guère réussi à limiter le surinvestissement ou à ralentir la course aux prises maximales. Stimulés par le fait que le poisson est la propriété de tous, les pêcheurs ont trouvé des moyens ingénieux de tourner les règlements, à quoi le gouvernement a réagi en imposant de nouvelles règles.

Ces problèmes et l'essaim de règlements qu'ils occasionnent découlent tous de la propriété commune des ressources. À notre avis, on ne peut les résoudre qu'en accordant à chaque pêcheur une sorte de droit de propriété sur une certaine quantité de poisson, titre analogue aux droits de coupe ou d'exploitation minière accordés aux particuliers ou aux sociétés sur les terrains appartenant à la Couronne. L'idéal serait de fixer pour chaque pêcheur le contingent individuel de poisson qu'il aurait le droit de pêcher. Dans son rapport sur les pêches du Pacifique, Peter Pearse a donné à cette forme de concession le nom de «permis à contingent individuel». Sous réserve de certaines limites, le contingent individuel accordé au pêcheur pourrait être partiellement ou intégralement échangé ou vendu. L'ensemble des quotas individuels constituerait le total des prises autorisées (TPA) pour le stock de poisson en cause.

Le pêcheur qui détient un permis à contingent individuel ne sera plus poussé à capturer la plus grosse part possible du TPA commun. Il cherchera plutôt des moyens de pêcher son contingent «personnel» au minimum de frais.

Pour des raisons d'ordre technique et administratif, il ne sera pas toujours possible de fixer un contingent à chaque pêcheur, en particulier à ceux qui utilisent de petits bateaux. Ce serait le cas, par exemple, pour les navires côtiers de moins de 35 pieds. En effet, le mode actuel de contrôle des quantités débarquées ne permettrait pas de faire un relevé précis des prises de chacun des 8 000 bateaux de cette taille. Même si c'était possible, les variations annuelles des prises par navire rendraient impraticable un système de quotas individuels, à moins de trouver un moyen de faciliter, à mesure que la saison avance, le transfert des contingents entre les pêcheurs diversement favorisés par le sort.

En ce qui concerne les navires de 35 à 65 pieds, on pourrait envisager la délivrance de permis à contingent individuel dans certains types de pêche, plus particulièrement pour les chalutiers de 60 à 65 pieds équipés de chaluts à panneaux, dont les prises sont aussi facilement contrôlables que celles des chalutiers de haute mer.

Dans les secteurs de pêche où les quotas par navire sont difficiles à fixer et à faire respecter, on pourrait considérer que le «permis à contingent individuel» donne droit à une certaine capacité de capture plutôt qu'à un quota de poisson. C'est de cette façon qu'on limite actuellement le nombre de trappes à homards ou à crabes utilisables par les détenteurs de permis. La pêche des pétoncles pratiquée au large est également assujettie à ce type de limitation — qu'on appelle «limitation de l'effort» — qui porte, dans le cas présent, sur le nombre de râteaux.

On pourrait envisager l'application de cette formule à la pêche du poisson de fond en spécifiant dans le permis le nombre des hameçons dont peuvent être munies les palangres ou le nombre de brasses des filets maillants. Le cas des chalutiers équipés de chaluts à panneaux est plus difficile, mais on pourrait fixer des limites portant à la fois sur la force motrice et la capacité de cale.

Pour déterminer un indice de capacité fiable, il faudrait recueillir et analyser un grand nombre de données associant la capacité de pêche aux divers paramètres physiques des navires, mais, une fois établies, les «unités» de capacité pourraient être vendues ou échangées comme les quotas individuels de poisson.

Dans cette perspective, le permis à contingent individuel conférerait à son détenteur le droit à une certaine capacité de pêche. Celui-ci ne pourrait pas utiliser un bateau dont la capacité dépasserait la limite fixée par son permis, mais il pourrait acheter à d'autres pêcheurs le droit de capturer d'autres quotas et, une fois en possession des «unités de capacité» suffisantes, s'équiper d'un plus gros navire.

Cette façon de limiter la capacité de pêche présente l'avantage de ne pas exiger un contrôle systématique des quantités débarquées par chaque pêcheur et offre plus de souplesse, dans le cas des petits bateaux, que la méthode des contingents par navire. Elle permet aux pêcheurs d'améliorer le rendement de leurs navires, tout en maintenant, théoriquement, la capacité de pêche totale dans les limites du TPA. Par contre, elle présente le grave inconvénient de nécessiter une réglementation précise de la capacité de pêche, opération difficile en théorie et en pratique. Par exemple, un même navire aura des capacités de capture différentes selon les secteurs de pêche. Aussi faudrait-il organiser le système par secteurs.

De fait, c'est l'impuissance à réglementer convenablement la capacité de capture qui a engendré cette jungle de restrictions sur les techniques de pêche, origine de la majorité des problèmes du secteur de la récolte. Aucun système visant à restreindre la capacité de capture n'a pu empêcher les pêcheurs de maximiser leurs prises dans les limites fixées par le règlement, pour la simple raison qu'ils étaient toujours forcés de se disputer un quota collectif. Par conséquent, on ne s'attaque pas à la racine du

mal en réglementant l'effort ou la capacité de pêche. Voilà pourquoi le système des contingents individuels est nettement préférable à cette solution.

Pour tirer le meilleur parti possible de la formule des permis à contingent individuel, il faut donc trouver un moyen pratique et souple d'attribuer aux navires des quotas transférables. Une possibilité, purement théorique pour l'instant, serait de créer, dans les ports importants, une «bourse des quotas».

Cette formule mérite qu'on s'y attarde, non pas parce qu'elle est nécessairement recommandable (encore que nous croyions qu'elle devrait être étudiée avec soin par le Ministère et les associations de pêcheurs), mais plutôt parce qu'elle met en lumière de nombreux aspects des permis à contingent individuel et montre qu'il y a place pour l'imagination dans la manière de les concevoir et de les mettre en application.

Chaque pêcheur qui participerait au système d'échange des quotas se verrait, au début, attribuer des contingents pour les pêches où il est admissible. Ensuite, le système fonctionnerait sur la base des échanges. (L'attribution initiale des contingents est une question d'extrême importance mais elle ne fait pas partie du fonctionnement proprement dit du système.)

On enregistrerait tous les contingents individuels par ordinateur, l'accès aux données étant assuré par des terminaux installés dans chaque port. À mesure qu'elles seraient débarquées, les prises seraient soustraites des contingents individuels. Le système de triage à quai recommandé par le Groupe d'étude (chapitre 14) faciliterait l'enregistrement. Des portions de quota pourraient être échangées en tout temps par les pêcheurs qui détiennent des permis à contingent individuel dans la région. L'ordinateur aurait des données à jour sur les contingents de tous les pêcheurs et ceux-ci pourraient «négocier» instantanément des échanges au moyen du terminal local.

Le système fonctionnerait comme une bourse dont les actions seraient les contingents individuels de poisson. Il donnerait les mêmes résultats que le «permis unique» préconisé par plusieurs groupes de pêcheurs. Les pêcheurs pourraient acheter ou échanger des quotas pour toute espèce offerte ou demandée.

Le grand avantage de ce système est qu'il offre la souplesse requise pour rendre praticables des contingents par navire. Les installations informatiques et le réseau de communication nécessaires ne sont pas difficiles à trouver et ne coûtent pas tellement cher. Ainsi les pêcheurs d'une région qui connaîtraient une année particulièrement bonne pourraient acheter les quotas de leurs collègues qui exploitent le même stock mais n'ont pas la même chance. Cette façon de faire favoriserait en outre la stabilisation des revenus, puisque les pêcheurs dont les prises sont faibles pourraient compenser une partie de leur perte en «louant» le restant de leur quota à ceux qui ont plus de succès. Bien entendu, nul ne serait obligé de vendre, d'échanger ou de louer son contingent.

Il est très important de préciser que le prix des quotas échangés serait entièrement déterminé par les transactions entre les pêcheurs d'une région donnée (nous proposons ci-dessous certaines limites aux transferts admissibles). Tous les pêcheurs se verraient, à l'origine, attribuer un contingent qui correspondrait probablement, dans une certaine mesure, à leurs prises passées. Par la suite, tous les transferts, temporaires ou permanents, se feraient à des prix déterminés par la valeur que représente le quota cédé pour l'acheteur et pour le vendeur. Cette valeur serait faible si les prix du poisson au débarquement sont bas ou les prises, très abondantes. Dans le cas contraire, elle serait relativement élevée. L'essentiel est que le pêcheur n'achèterait ou ne vendrait des unités de quota que si les prix lui conviennent.

Pour en revenir au permis à contingent individuel lui-même, quelle que soit la manière dont le système sera mis en œuvre, voici, en résumé, les avantages qu'il présente:

- Coût de récolte minimum, d'où revenus plus élevés et meilleure position concurrentielle de l'industrie de la pêche à l'échelle internationale.
- Exploitation plus ordonnée des ressources (la tendance à maximiser les prises disparaissant, les quantités pêchées correspondront mieux aux capacités de traitement des usines et à la demande du marché). Bien sûr, les pêcheurs continueraient de pêcher aux époques où les prises sont le plus abondantes, de sorte que certaines pêches connaîtraient toujours des périodes de pointe (la pêche de la morue à la trappe, à Terre-Neuve, par exemple).
- Forte réduction des règlements en matière d'équipement: les pêcheurs seraient libres d'employer les moyens qu'ils jugent les meilleurs pour pêcher leur quota.
- Contrôle automatique du nombre des pêcheurs, grâce à l'achat ou à l'échange des contingents individuels, selon les limites que le gouvernement déciderait, après consultation, d'imposer. À l'heure actuelle, pour limiter le nombre des pêcheurs, on interdit, par exemple, la délivrance de nouveaux permis.

Restrictions proposées

Pour ce qui est des conditions de délivrance des permis à contingent individuel, le Groupe d'étude propose au gouvernement et aux pêcheurs les restrictions générales suivantes:

1. Le ministère des Pêches et Océans devrait, au début, diviser en deux le total des prises autorisées pour chaque stock de poisson: prises côtières et prises hauturières, ce qui revient, plus exactement, à distinguer les navires autonomes de ceux qui appartiennent à une société commerciale. Là où c'est possible, chaque total serait subdivisé en quotas faisant l'objet de permis. (En 1982, la plus grande partie des prises hauturières autorisées a été divisée, à titre expérimental, en quotas — ou «contingents d'entreprises» — attribués, par voie de permis, aux quatre principaux exploitants de chalutiers. Cette expérience a donné d'excellents résultats. On devrait l'étendre à toute la flotte des chalutiers en 1983 et songer à rendre le système permanent, peut-être en 1984. Les contingents d'entreprises pourraient être établis en pourcentages du TPA des divers stocks, pourcentages qui seraient garantis, disons, pour au moins cinq ans, de manière à permetre une meilleure planification des investissements dans l'équipement et la commercialisation.)
2. Les permis à contingent individuel ne devraient pas être transférables entre le secteur de la pêche côtière et celui de la pêche hauturière. De cette façon, un pêcheur côtier ne pourrait pas accumuler des contingents au sein de son groupe puis acheter un gros chalutier et passer, avec ses quotas, au secteur de la pêche hauturière. Le seule façon dont il pourrait s'y prendre serait d'acheter des contingents à des pêcheurs hauturiers.
3. Le détenteur d'un permis de pêche côtière à contingent individuel serait tenu d'exploiter lui-même son navire. Cette mesure restrictive empêcherait la création de flottilles appartenant à des propriétaires qui ne pratiquent pas la pêche, ou l'achat de permis de pêche côtière par les entreprises de traitement.
4. Le permis à contingent individuel est lié, par définition, à un stock particulier de poisson et, par conséquent, à une zone géographique particulière. Aussi est-il impossible de transférer ce permis d'une région à une autre. Par exemple, un contingent de 100 tonnes de morue sur la côte ouest de la Nouvelle-Écosse ne pourrait pas être vendu à ce titre dans le Golfe, les deux stocks de poisson étant

distincts et répartis selon un ensemble de quotas propre à chacun. Pour pratiquer la pêche dans le Golfe, il faudrait acheter un contingent dans cette région. En ce qui concerne les pêches côtières, la répartition géographique des contingents déterminera dans une grande mesure l'usine où sera traité le poisson, puisque les petits navires côtiers ne peuvent pas transporter leurs prises jusqu'à des usines éloignées. Les chalutiers de haute mer sont beaucoup moins limités à cet égard et pourraient normalement pêcher un ensemble de contingents éparpillés dans toute la région de l'Atlantique.

Le principe de la propriété privée des ressources halieutiques soulève un certain nombre d'objections dont la plupart, à notre avis, résultent de malentendus qu'il faut dissiper si l'on veut vraiment peser le pour et le contre de cette nouvelle façon d'envisager la pêche commerciale. Nous allons exposer les objections les plus fréquentes et tenter d'y répondre.

On prétend que le poisson est la propriété de l'ensemble des Canadiens et qu'il ne doit pas, pour cette raison, devenir une propriété privée. Nous répondons à cela que le système actuel d'autorisation sélective limite déjà la propriété des ressources halieutiques et qu'en fait, les permis à contingent individuel l'élargiraient en permettant à ceux de l'extérieur d'acheter un «droit d'entrée» s'ils trouvent un vendeur. Les permis ne constituent pas un titre de propriété privée dans le sens ordinaire du terme, c'est-à-dire un titre conférant des droits perpétuels et illimités. Le gouvernement pourrait y attacher des conditions analogues à celles qu'il impose aux sociétés ou aux particuliers auxquels il accorde le droit d'exploiter d'autres ressources dont il est propriétaire (les forêts des terres de la Couronne, par exemple). Certains craignent que le système des permis à contingent individuel n'affaiblisse le secteur des pêches côtières, de nombreux petits pêcheurs vendant leur permis, ce qui risquerait de perturber le développement des régions rurales. Nous croyons qu'il y aurait probablement une diminution graduelle du nombre des pêcheurs côtiers, une rationalisation progressive de l'exploitation des ressources halieutiques, comme cela s'est produit en agriculture. Mais personne ne serait forcé de vendre son contingent. Ceux qui le feraient pourraient employer le produit de la vente pour se lancer dans une nouvelle branche d'activité. Jusqu'à ce qu'il y ait de nouvelles possibilités d'emploi alléchantes, cette rationalisation se ferait lentement. Ce changement graduel est l'un des effets les plus intéressants du système de permis à contingent individuel. De plus, les pêcheurs qui resteraient seraient plus prospères, ce qui constitue un avantage considérable à en juger par les données relatives aux revenus que nous avons étudiées au chapitre 4.

Nombreux sont aussi ceux qui craignent de voir le prix des permis devenir si élevé qu'il constitue un obstacle pour les nouveaux pêcheurs. En réponse, soulignons que le système actuel de limitation constitue déjà une barrière administrative infranchissable, tant pour l'accès aux pêches que pour le transfert des permis. En comparaison, le système des permis à contingent individuel offre plus de souplesse. En fait, le marché des permis constituerait un moyen équitable de restreindre l'accès aux pêches. À l'heure actuelle, cet accès est absolument impossible si un nouveau permis n'est pas délivré, à moins que l'intéressé ne soit en mesure d'«acheter» le permis d'un autre pêcheur et de faire approuver ce transfert, ce qui montre bien qu'il existe déjà un marché officieux des licences de pêches. Le prix des permis à contingent individuel ne serait que l'expression de leur valeur pour les autres pêcheurs. Il y a peu de chances qu'ils deviennent très chers dans les pêches de fond de la côte est. En outre, ces permis pourraient servir de garantie pour les emprunts, comme tout autre titre de propriété.

On prétend aussi que le prix d'achat des permis à contingent individuel augmentera le coût de production du poisson, risquant ainsi d'affaiblir la position concurrentielle

du Canada ou de réduire le revenu net des pêcheurs. Cet argument ne tient pas parce qu'il prend l'effet pour la cause. Le prix des produits canadiens de la pêche est déterminé par l'offre et la demande de nos marchés et n'a rien à voir, directement, avec le coût de production. La valeur des permis à contingent individuel serait déterminée par l'offre et la demande dont ils sont l'objet parmi les pêcheurs. La demande de contingents supplémentaires dépendrait, elle, des profits escomptés de la pêche. Les pêcheurs ne paieraient un quota supplémentaire que ce qu'il vaut à leurs yeux.

Certains assimilent les contingents de pêche individuels aux quotas d'œufs ou de lait adoptés en agriculture. Or les contingents et les offices de commercialisation agricoles n'ont pas du tout le même but que les permis de pêche à contingent individuel. Les quotas agricoles servent en effet à limiter la production pour maintenir les prix à un niveau élevé sur le marché intérieur. Ils font partie de la politique gouvernementale de gestion de l'offre.

Par contre, la quantité de poisson exploitable commercialement est déterminée par des facteurs d'ordre biologique, qui prennent la forme d'un total des prises autorisées (TPA). En outre, les prix du poisson sont dictés, dans une large mesure, par le marché mondial. Le permis à contingent individuel n'a rien à voir avec les prix du marché ou avec la gestion de l'offre. Son but est de neutraliser les effets de la propriété commune des ressources halieutiques pour permettre aux pêcheurs de réduire leurs frais d'exploitation. Le Conseil économique du Canada, qui critique, à certains égards, les contingents agricoles et l'action de l'office de commercialisation, appuie sans réserve les permis à contingent individuel ou, comme il les appelle, «les droits de pêche limités».

On prétend encore — c'est une objection de principe souvent formulée — que celui qui vendrait un permis à contingent individuel ferait une bonne affaire sur le dos de la Couronne, de qui il tient gratuitement son droit. Cet avantage, c'est le premier détenteur qui en jouirait puisque la délivrance initiale des permis serait gratuite. Le pêcheur vendant son permis recevrait un cadeau en argent dont le montant dépendrait de la valeur du quota au moment de la vente. La même chose peut se produire actuellement lorsqu'un pêcheur «vend» son permis. Quoi qu'il en soit, les détenteurs postérieurs des permis à contingent individuel devraient, eux, les acheter et ne réaliseraient sans doute pas un bénéfice net important s'ils les vendaient à leur tour. En effet, ils n'en tireraient pas plus que la somme déboursée pour les acheter, ou même moins, si la demande s'est faite rare.

Le Groupe d'étude se rend parfaitement compte que les pêcheurs sont généralement méfiants à l'égard du permis à contingent individuel. Cette attitude est parfaitement compréhensible, puisqu'il s'agit là d'une idée nouvelle et audacieuse. De plus, un bon nombre des objections que nous venons d'exposer n'avaient pas encore reçu de réponse satisfaisante. Certains repousseront encore l'idée parce qu'elle implique une limite à ce qu'ils considèrent comme un droit fondamental de pêche. Ceux-là, pour être logiques avec eux-mêmes, devraient aussi s'opposer au système actuel qui ne limite pas moins l'accès à la pêche. Ils le font d'ailleurs souvent.

Dans son rapport sur la politique des pêches du Pacifique, Peter Pearse donne une idée particulièrement juste du débat idéologique sur la limitation des permis et des droits:

> (. . .) Certains pêcheurs insistent pour que le gouvernement limite les prises totales et rien d'autre, laissant aux «forces libres du marché» le soin de distinguer les bons pêcheurs des médiocres. D'après eux, faire plus que cela équivaudrait à fausser le système de la libre entreprise.
>
> Cette opinion révèle une méconnaissance fondamentale du système de la libre entreprise. Celui-ci suppose, en effet, une autorité qui contrôle tous les facteurs de

> production, les ressources naturelles comprises, et en garantit l'utilisation la plus rentable possible (. . .) La propriété commune ne s'accommode guère d'une économie de marché, et ceux qui prisent les vertus de la libre entreprise devraient être les premiers à se plaindre de la mêlée générale qu'on observe actuellement dans les pêches (. . .) Sous ce rapport, la propriété commune ne cadre pas non plus avec le socialisme classique qui préconise l'étatisation et le dirigisme, et bannit l'exploitation concurrentielle des ressources par l'entreprise privée. La propriété commune n'est pas plus défendable sur le plan politique qu'elle ne l'est du point de vue de l'économie ou de la protection des ressources.

La nécessité de limiter de quelque manière l'accès à la pêche commerciale est, malgré quelques voix discordantes, généralement admise. Ce qui l'est moins, cependant, ce sont les règlements qui ont été imposés pour refréner la concurrence à laquelle se livrent les pêcheurs. Ceux-ci veulent une solution de remplacement et la meilleure qui a été avancée jusqu'à présent est la formule des permis à contingent individuel.

Le Groupe d'étude admet que la mise en œuvre d'un régime de permis à contingent individuel est une tâche complexe et difficile. Pour les grosses entreprises propriétaires de flottes, limiter les prises par stock est certainement la meilleure solution, encore que cette formule n'élimine pas toutes les faiblesses chroniques de la propriété commune (par exemple, données incorrectes sur les secteurs exploités ou sur les prises). En ce qui concerne les petits navires, le contrôle du volume des prises sera plus difficile à mettre au point et surtout à appliquer si l'ensemble des pêcheurs y est hostile. Dans ce cas, il serait plus pratique d'adopter un régime de quotas basés sur la capacité de pêche, de quelque façon qu'on s'y prenne pour la mesurer.

L'instauration d'un tel système suscitera des difficultés considérables. Qu'on pense aux problèmes techniques que poseront l'établissement des conditions et la répartition initiale des contingents, sans parler des réactions et de la résistance qu'il faudra vaincre. À tout prendre, cependant, le Groupe d'étude estime que les gains potentiels sur le plan de la viabilité économique du secteur de la récolte en valent la peine, étant entendu que le système ne devra pas nécessairement s'étendre à tous les secteurs de la flotte ou à toutes les régions (par exemple, il y aurait peu à gagner de l'application d'un système de permis à contingent individuel dans le Labrador). En fin de compte, il faudra persuader les pêcheurs eux-mêmes des avantages du système avant qu'il ne soit réellement mis à exécution.

Office d'examen des permis

Le Groupe d'étude recommande une autre innovation majeure, soit la création d'un Office d'examen des permis des pêches de l'Atlantique. L'idée d'un organisme quasi judiciaire indépendant du ministère des pêches et Océans et chargé de superviser le régime des permis découle de la ligne de conduite que le Ministère suit depuis plusieurs années. En effet, on a créé des comités externes spéciaux, aux échelles locale et régionale, pour s'occuper de la délivrance des nouveaux permis dans certains types de pêches et de la catégorisation des pêcheurs. De l'avis du Groupe d'étude, il serait particulièrement souhaitable de consacrer officiellement ce procédé et de créer un organisme quasi judiciaire permanent dont la principale fonction serait celle d'arbitre, dans le cadre des lignes directrices établies par le Ministère. Les deux organismes se partageraient les responsabilités de la façon indiquée ci-dessous.

Responsabilités relatives à la délivrance des permis et à l'attribution des contingents

Pêches et Océans	Office d'examen des permis
1. Fixe annuellement le total des prises autorisées (TPA).	1. Procède à l'attribution initiale des quotas là où s'applique le régime des contingents d'entreprise ou des permis à contingent individuel.
2. Répartit le TPA entre les secteurs de la flotte.	2. Répartit les augmentations (ou réductions) de contingents si le TPA est modifié au cours de l'année.
3. Établit les règlements régissant, entre autres, la dimension des mailles, les zones prohibées, les prises accessoires, etc.	3. Décide de l'admissibilité des candidats aux droits de pêche nouveaux ou élargis.
4. Détermine le nombre de permis à délivrer.	4. Entend et juge les demandes en appel des décisions du Ministère concernant les transferts de permis ou de contingents et l'annulation ou la suspension des permis.
5. Renouvelle annuellement les permis.	5. Examine les demandes mettant en cause des transferts importants de contingents ou permis risquant, par exemple, de compromettre la viabilité d'une entreprise de traitement.
6. Établit les critères régissant les contingents d'entreprise et les permis à contingent individuel, notamment les critères de vente ou de transfert.	6. Conseille le MPO sur la politique d'autorisation et de contingentement.
7. Détermine les conditions d'autorisation et surveille leur application.	7. Tient un registre public des permis et des conditions s'y rapportant.
8. Administre les transferts ordinaires des permis et des contingents d'entreprise.	

Nous n'envisageons pas de confier à cet organisme les fonctions administratives courantes assumées ordinairement par le Ministère, par exemple, le renouvellement annuel des permis effectué par les bureaux locaux du MPO. Il ne s'occuperait pas non plus des transferts ordinaires régis par un système de permis à contingent individuel. Toutefois, l'Office serait informé de toutes ces transactions afin d'en assurer la conformité avec les critères et les lignes directrices en vigueur. En outre, il jugerait des cas limites, de ceux qui modifient de façon importante la capture ou les arrivages, et des cas qui constituent un appel des décisions du Ministère. L'importance de ces changements réside dans le fait que les délibérations de l'Office se feraient au grand jour et que ses décisions devraient être motivées et rendues publiques.

L'Office devrait également décider à qui accorder les permis lorsque de nouveaux stocks sont mis en exploitation. Ainsi, s'il ne s'occupe pas de l'établissement du TPA ou de sa répartition annuelle entre les secteurs de la flotte, ces décisions relevant des

gestionnaires des ressources, il interviendrait lorsqu'on décide d'augmenter le TPA au cours d'une saison de pêche et ce serait lui qui attribuerait les nouveaux contingents.

À cet égard, le Groupe d'étude émet de sérieuses réserves sur la façon dont, dans certains types de pêche et dans certaines régions, le TPA a été augmenté, en pleine saison de pêche, sous la pression d'organisations de producteurs et de pêcheurs. En cédant à des pressions de ce genre, les gestionnaires des ressources privent le TPA d'une bonne partie de son effet et aggravent les difficultés qu'entraîne la propriété commune des ressources.

Les membres de l'Office d'examen seraient étrangers à l'industrie de la pêche et seraient probablement occupés à temps partiel, aidés dans leur tâche par quelques employés permanents (de 3 à 5). L'Office tiendrait des audiences publiques pour l'examen des questions importantes — par exemple, le transfert de la capacité de pêche des chalutiers d'un port à un autre, ou les gros transferts de contingents entre les détenteurs de permis — et on pourrait en appeler de ses décisions auprès du ministre fédéral ou du Cabinet. Ainsi, l'attribution des droits de pêche se ferait d'une manière plus ouverte qui inspirerait davantage confiance et elle gagnerait, croyons-nous, en efficacité et en souplesse.

Bien que le Groupe d'étude appuie la création d'un Office indépendant d'examen des permis, la structure de cet organisme ne lui paraît pas aussi importante que les mesures à prendre pour assurer le traitement équitable de tous, dont il est question au chapitre 23. Il est essentiel que la délivrance des permis soit soumise à un examen et que, non seulement, le processus soit juste, mais encore que tous puissent voir qu'il est équitable. C'est pourquoi les décisions en cette matière doivent être soumises à un examen public où tous les intéressés puissent faire valoir leur point de vue. Les conclusions de l'Office devraient également être publiées, accompagnées des documents les justifiant. Il faut, évidemment, tenir un registre des permis — où figurent toutes les conditions qu'ils peuvent comporter — mis à l'entière disposition du public.

L'administration des pêches au Québec

La division de la responsabilité administrative du secteur de la récolte, au Québec, cause divers inconvénients: elle plonge les pêcheurs dans la confusion, oblige à des répétitions et, en même temps, crée des lacunes dans les activités essentielles et dans la collecte des informations fondamentales, enfin, mécontente tant les autres gouvernements provinciaux que l'industrie en général. Le seul fait qu'il soit si difficile d'obtenir les données les plus essentielles sur les pêches du Québec montre que le statu quo n'est pas acceptable.

C'est pour corriger cette situation que nous recommandons que le gouvernement fédéral prenne en charge toute la gestion des pêches dans le golfe du Saint-Laurent. La délégation, au Québec, de l'administration des pêches résulte d'une entente fédérale-provinciale conclue en 1922, et de la manière dont la province a compris et appliqué cette entente par la suite. La gestion des pêches du Golfe exige, de nos jours, une approche différente car les ressources y sont exploitées par des pêcheurs de cinq provinces utilisant un équipement très mobile.

En prenant complètement en main la gestion des pêches du Golfe, le gouvernement fédéral devrait aussi faire davantage sentir sa présence au Québec en créant, par exemple, un centre de recherches dans la région de l'estuaire. Il devrait former un groupe chargé de négocier avec la province de Québec les modalités de ce transfert de responsabilités.

11. Les usines à court de matière première

Il est bien connu que le caractère saisonnier de l'exploitation des usines de pêche côtière nuit gravement à leur rentabilité. Le rapport du Conseil économique du Canada paru en 1980, Au-delà de la dépendance: pour une productivité accrue à Terre-Neuve, *a signalé que les coûts unitaires d'une usine sont d'environ 30 pour cent plus élevés lorsqu'elle ne tourne que six mois par an, au lieu d'être exploitée à l'année.*

Mémoire présenté au Groupe d'étude par l'Independent Fish Producers Association of Newfoundland and Labrador

Le problème

Les prises côtières de poisson de fond, de calmar et d'espèces pélagiques ont un caractère saisonnier très prononcé, surtout sur la côte est de Terre-Neuve. Il faut donc prévoir une grande capacité de transformation, laquelle est sous-utilisée durant la morte-saison. On dit de ces usines qu'elles sont à court de matière première ou sous-exploitées.

Le volume des prises côtières ne suffit pas à couvrir les frais d'immobilisation des installations de traitement (essentiellement des usines de congélation) construites depuis 1977, la pêche côtière étant, pour des raisons techniques et biologiques, toujours limitée à une brève saison. Par contre, il faudra augmenter encore la capacité de transformation pour faire face à la reconstitution du stock de morue du nord, ce qui, par voie de conséquence, provoquera une sous-utilisation encore plus grave en morte-saison, à moins qu'on ne trouve des moyens d'augmenter la production en dehors de la période de juin à août.

Le problème est donc de savoir comment fournir du poisson en morte-saison aux usines à court de matière première pour accroître leur utilisation et, par le fait même, leur rentabilité.

La situation

Nous avons vu au chapitre 5 que la sous-utilisation des installations, ou leur surcapacité, coûte plus cher sur la côte est de Terre-Neuve et du Labrador (régions 1 et 2 déterminées par le Groupe d'étude) que partout ailleurs sur la côte atlantique. En 1981, les frais d'intérêt à long terme et d'amortissement se sont élevés, dans ces régions, à 7,7 % des ventes, alors qu'ils étaient en moyenne de 5,7 % pour toutes les usines retenues par Woods Gordon dans son échantillon.

Ce niveau élevé de frais fixes par rapport à la valeur de la production est particulièrement grave pour les grandes usines alimentées par les pêcheurs du littoral qui, prévoyant la reprise de la pêche côtière de la morue et de grosses prises de calmar, de maquereau et de capelan, avaient, après 1977, développé leur capacité de transformation.

Par usines à court de matière première, on entend surtout les quelque quinze grandes usines de congélation de poisson côtier de la côte est de Terre-Neuve, bien que la sous-utilisation de la capacité de transformation soit beaucoup plus répandue et existe dans toutes les régions où prédomine la pêche saisonnière. Ce déséquilibre est chronique dans l'industrie de la pêche. Si notre attention s'est récemment portée sur la côte est de Terre-Neuve, c'est que le coût de la sous-utilisation y est particulièrement élevé, d'abord parce que les nouveaux investissements y sont importants et ensuite parce que les prises de morue sont concentrées sur une période extrêmement réduite (70 à 80 % sont débarquées entre juin et août).

Si, sur l'ensemble de l'année, la surcapacité est considérable, au milieu de l'été, les installations sont mises à rude épreuve. La variation saisonnière des prises débarquées est due à de multiples raisons:

- facteurs biologiques: migration alimentaire de la morue du nord;
- environnement: temps et couche de glace;
- comportement: par exemple, on estime que le règlement de l'assurance-chômage détourne de la pêche en morte-saison dans certaines régions;
- politique de contingentement: les petites embarcations ne peuvent généralement pas prendre la mer de novembre à avril; accorder un important contingent à ce secteur de la flotte revient à concentrer les prises en été.

Le caractère trop saisonnier de la pêche atlantique en général, et de la pêche sur la côte est de Terre-Neuve en particulier, a de nombreuses conséquences néfastes pour l'industrie, entre autres:

- un investissement excessif dans des embarcations et des installations qui correspondent à des exigences de période de pointe très supérieures à la moyenne annuelle;
- des revenus inférieurs pour les pêcheurs incapables d'attraper dans une courte période assez de poisson pour s'assurer des gains annuels convenables, conséquences que montrent clairement les données sur les revenus indiquées au chapitre 4;
- une qualité inférieure due aux difficultés de manutention, au temps chaud et à la longueur des rotations de livraison;
- une réduction de la productivité de la main-d'œuvre et une difficulté à retenir le personnel qualifié dans les usines en morte-saison;
- un grossissement des stocks et des difficultés de commercialisation dues à un excès saisonnier de la production par rapport à la demande du marché;
- le coût (supporté par les gouvernements) de l'entretien d'installations portuaires éparses nécessaires au soutien d'une très importante flotte de petites embarcations, ainsi que le coût de l'assurance-chômage.

En dépit de ces difficultés, nous avons montré au chapitre 5 que bon nombre de ces usines saisonnières connaissent une relative prospérité parce qu'elles sont bien adaptées au milieu économique. Pour réussir, il faut que la gestion soit rigoureuse, l'investissement peu élevé, le taux de main-d'œuvre inférieur à la moyenne, et qu'elles parviennent à augmenter les arrivages de poisson de fond, dans des espèces très rentables, comme le capelan et le crabe.

Ces conditions de succès ne se rencontrent pas dans toutes les usines saisonnières, dont quelques-unes doivent avoir des installations de congélation assez grandes pour traiter les prises côtières de morue du nord. Les volumes des espèces très rentables ne sont ni assez importants ni assez sûrs pour compenser les périodes creuses et assurer la rentabilité de ces entreprises. On ne peut même pas se fier aux prises côtières de morue du nord: chaque année on constate qu'il existe, pour la pêche de cette espèce, de bonnes et de mauvaises régions, réparties de façon impossible à prévoir le long de la côte est et nord-est de Terre-Neuve et le long du Labrador.

Aussi, chaque automne depuis 1978, les producteurs se plaignent-ils d'une grave pénurie de matière première, du moins, compte tenu des sommes qu'ils ont investies dans les usines et l'équipement. Ils font, avec justesse, remarquer que la plupart de ces investissements sont néanmoins indispensables pour traiter les prises importantes et imprévisibles de la pêche côtière d'été.

En 1979, le ministère des Pêches et Océans a permis qu'un contingent spécial de 12 000 t de morue du nord (sur le total des prises autorisées) soit réservé aux usines à court de matière première de la côte atlantique: 9 000 t pour les usines de pêche côtière de Terre-Neuve, 2 500, pour celles des provinces maritimes et 500 pour le Québec. Environ 7 700 t du contingent total ont été prises par les chalutiers congélateurs est-allemands et polonais.

Poursuivi en 1980 sous une forme modifiée, le programme fut cette fois limité aux usines de congélation de pêche côtière de Terre-Neuve situées près du stock de morue du nord (RGÉ 1 et 2). Sur les 10 000 t allouées, environ 4 500 furent prises presque entièrement par des navires étrangers. La raison avancée pour reconduire cette mesure fut la grève qui frappa la pêche côtière de Terre-Neuve en 1980 et le lock-out qui s'ensuivit. Au moment du règlement du conflit, la période de pêche par petites embarcations était en grande partie écoulée et les usines se trouvaient gravement à court de poisson. Estimant que, n'eût été l'arrêt de travail, le poisson aurait été débarqué sur la côte est de Terre-Neuve, on limita le bénéfice du programme de 1980 aux usines de cette région.

Il en fut de même en 1981 sous prétexte, cette fois, que la saison de pêche côtière, relativement mauvaise, avait laissé les usines gravement à court de poisson. Par des accords appropriés, 11 250 t furent allouées, dont 4 100 furent prises entièrement par des navires japonais et portugais. Si les prises ne furent pas plus importantes, c'est que l'approbation du programme se fit attendre et que ces délais rendirent plus difficile la conclusion de contrats avec les navires étrangers. Devant cet état de choses, un nouveau contingent de 5 250 t de morue du nord fut autorisé en janvier 1982, dont 3 330 furent finalement livrées aux usines sous-exploitées de la côte est de Terre-Neuve.

Depuis 1979, presque 20 000 t de morue du nord ont été débarquées au titre de ces accords. Environ 80 % de ce volume ont été livrés à la Fisheries Association of Newfoundland and Labrador (Association des pêcheries de Terre-Neuve et du Labrador) qui les a répartis, selon une formule établie, entre les usines de congélation de ses membres. Depuis 1980, les autres producteurs de poisson congelé et de poisson salé de Terre-Neuve se partagent le reste.

Le caractère spécial de ce programme n'a pas permis la conclusion des meilleurs accords possibles pour les navires; de même les usines n'ont pu planifier avec certitude la production supplémentaire de l'hiver. En l'absence d'une politique sur la taille des quotas, sur leur répartition et sur la méthode de pêche, la livraison de poisson aux usines à court de matière première continue de susciter confusion et discorde.

Du point de vue technique et financier, le programme a été une réussite. La plus grande partie de la morue a été étêtée, vidée et congelée en mer, puis, une fois à terre, décongelée et transformée en filets, dont la qualité a été jugée excellente. Les usines de pêche côtière ont ainsi eu une proportion de produits de valeur optimale supérieure à la moyenne.

Le transport de la matière première congelée est facile et on peut la retirer des installations frigorifiques au fur et à mesure des besoins, d'où un contrôle parfait de la fourniture de poisson à la chaîne de transformation, un meilleur rendement et une gestion plus rigoureuse des coûts de main-d'œuvre (voir chapitre 16). La production supplémentaire de l'hiver permet donc d'améliorer les marges de profit. On peut aussi considérer qu'elle n'entraîne pas de frais fixes d'intérêt à long terme ou d'amortissement, et qu'elle réduit les frais administratifs et généraux, puisque toutes ces dépenses existeraient même en son absence. Ainsi, pour une usine dont les frais fixes sont élevés, cette production supplémentaire présente un gros avantage économique.

Deux facteurs empêchent d'établir un programme permanent de livraison de poisson aux usines à court de matière première: la croissance des stocks, le coût et la méthode de pêche. Les stocks de poisson de fond, à l'exception de la morue du nord, du sébaste et du turbot, suffisent aux besoins des flottes existantes, mais ne permettront probablement pas d'autres surplus. Mais le total des prises autorisées de morue du nord, qui passera, estime-t-on, de 230 000 t en 1982 à au moins 380 000-400 000 t en 1987, permettra d'importantes livraisons pour les usines qui ne sont pas actuellement alimentées en poisson de haute mer. On peut envisager que jusqu'à 50 000 t, sur le contingent canadien de 380 000 t de 1987, pourraient éventuellement être consacrées à cette fin chaque année (voir chapitre 12). En fait, si, au lieu de transformer la plus grande partie de l'augmentation des stocks de morue du nord entre octobre et avril, on veut la traiter durant la période estivale de pointe, il faudra augmenter encore davantage la capacité de transformation du poisson côtier sur la côte est de Terre-Neuve. La rentabilité de cette augmentation serait très hypothétique, ce qui contredirait l'objectif premier recommandé par le Groupe d'étude.

Le problème principal est donc de trouver les meilleurs moyens de pêcher et de répartir la morue du nord et des quantités moindres d'autres espèces entre les usines qui ne sont pas actuellement alimentées toute l'année en poisson de haute mer. Les ressources halieutiques ne sont pas illimitées; c'est pourquoi il faut prévoir un système de répartition. On pourra confier la pêche à des chalutiers canadiens ou étrangers, mais les prix devront assurer la rentabilité des usines. Enfin, aucune subvention ne devrait être accordée.

Il y a une condition essentielle à remplir, c'est que la période de pêche soit limitée aux mois de novembre à avril, car à cette époque, la pêche hauturière de la morue du nord est la plus efficace et les usines côtières sont par ailleurs inactives. Aussi les navires qui alimentent les usines sous-exploitées doivent-ils avoir d'autres activités au moins de mai à octobre. Les navires étrangers pourraient gagner d'autres eaux, ce qui serait, finalement, à leur avantage. Quant aux chalutiers canadiens de pêche fraîche, leur rentabilité exigerait qu'on leur accorde des contingents de poisson de fond sur les quotas de haute mer et dans des espèces autres que la morue du nord. Mais à part quelques exceptions, qui offrent d'ailleurs peu d'intérêt actuellement, les autres stocks sont utilisés complètement.

Heureusement il existe des pêches non traditionnelles qui sont de saison entre mai et octobre, en particulier la pêche hauturière du calmar de juillet à octobre. Un chalutier congélateur serait nécessaire puisque le calmar doit être congelé quelques heures après sa capture; celui-ci pourrait en outre acheter directement du maquereau aux pêcheurs indépendants entre mai et juillet quand la vente en mer ne contrevient pas aux lignes directrices recommandées par le Groupe d'étude au chapitre 9. Les Canadiens seraient ainsi en mesure de faire comme les étrangers qui, depuis plusieurs années, achètent du poisson de mer. À cela viendraient s'ajouter des quotas de sébaste, de turbot et de morue du nord du Labrador (zone OPANO 2GH), que l'on pourrait probablement allouer à ces navires, leur saison de pêche s'étendant également de mai à octobre. Il existe déjà dans la flotte canadienne un certain nombre de chalutiers congélateurs qui possèdent une licence pour la crevette du nord et qui, selon toutes probabilités, pourraient s'adonner à la pêche de la morue du nord en hiver et à celle de la crevette le reste de l'année.

En résumé, le chalutier congélateur a plusieurs avantages: 1) il fournit en hiver aux usines sous-exploitées de la morue du nord sous une forme stable (congelée) dont on peut facilement organiser le transport, l'entreposage et la transformation; 2) il n'exige pas d'allocation de poisson de fond pour les espèces traditionnelles utilisées au maximum, dans la morte-saison entre mai et octobre; 3) il offre un moyen de développer la pêche hauturière canadienne du calmar et d'autres espèces sous-utili-

sées; 4) il constitue une installation frigorifique mobile qui permet d'acheter du poisson aux pêcheurs indépendants dans les régions et pour les espèces où les possibilités de transformation à terre sont inadéquates.

La rentabilité d'un chalutier canadien exploité de cette manière par des Canadiens n'a pas encore été prouvée par l'expérience, mais il y a tout lieu de croire qu'on peut établir un plan de pêche économiquement viable. Il reste qu'aucune compagnie ou organisation canadienne n'a présenté de plan d'ensemble pour livrer du poisson aux usines à court de matière première. Par ailleurs il est impensable de continuer à régler cette question par des interventions ponctuelles. Une politique et un programme s'imposent.

Les solutions

Puisqu'il ne nous semble pas opportun de continuer à procéder comme on l'a fait au cours des quatre dernières années, nous ne voyons que deux solutions pour livrer en hiver du poisson aux usines à court de matière première : utiliser soit des navires étrangers, soit des navires canadiens, dans le cadre d'un programme à long terme comportant des objectifs et des méthodes bien définis. Il faudrait en particulier:

- préciser les quotas avec suffisamment de certitude à long et moyen terme pour permettre une planification convenable et un taux de rentabilité raisonnable;
- fixer les critères de sélection des usines qui auront le droit de recevoir du poisson sur les quantités allouées;
- établir le moyen d'administrer le programme.

Il ne reste plus ensuite que la méthode de pêche à choisir.

Solution 1:

Utilisation permanente de navires étrangers

Cette solution supposerait probablement un accord à long terme avec un ou plusieurs armateurs qui s'engageraient à livrer le tonnage de poisson prescrit à des dates fixées. Les propriétaires de navires canadiens pourraient toujours présenter des soumissions, mais le gouvernement ne ferait aucun effort pour canadianiser cette activité. Le soumissionnaire négocierait les conditions et les prix avec les usines auxquelles le poisson serait livré. Le gouvernement n'accorderait aux navires étrangers aucune subvention ni en espèces, ni sous la forme de contingents supplémentaires.

Le pour

a) Cette solution assure une alimentation régulière de matière première de haute qualité et a déjà fait ses preuves.

b) Elle n'exige pas des producteurs canadiens un nouvel investissement.

c) Elle permet une augmentation des stocks de morue du nord sans exiger des Canadiens qu'ils développent leur capacité de pêche hauturière; elle n'entraîne pas non plus de prises supplémentaires dans les stocks déjà utilisés au maximum.

d) Elle rend possibles des accords préférentiels de commercialisation entre les Canadiens qui reçoivent le poisson et les entreprises de pêche étrangères, permettant ainsi d'atteindre une bonne partie des objectifs de ceux qui sont partisans d'accorder des contingents de poisson canadien en échange d'un accès aux marchés.

Le contre

a) Elle crée un lien de dépendance envers une source d'approvisionnement contrôlée par l'étranger et susceptible d'être coupée ou utilisée pour arracher des concessions et obtenir un accès à d'autres stocks canadiens de poisson.

b) Elle n'a pas, en matière de coûts, tous les avantages qu'elle présente au début, ces atouts risquant fort de disparaître lorsque les fournisseurs étrangers devront remplacer leurs navires actuels sous-utilisés.

c) Elle empêche les Canadiens de développer leurs capacités de congeler le poisson en mer et d'exploiter les espèces sous-utilisées.

d) Elle ne favorise pas la création d'autres emplois pour les Canadiens dans la pêche hauturière.

Solution 2:

Utilisation éventuelle de navires canadiens

Canadianiser complètement, en un an ou deux, l'approvisionnement des usines sous-exploitées est probablement irréalisable. La solution consiste à atteindre cet objectif selon un calendrier prévu à l'avance tout en utilisant entre-temps les navires étrangers. On peut s'y prendre de deux façons: a) en faisant appel aux grands propriétaires de chalutiers canadiens, b) en créant une nouvelle flotte, dont le mandat explicite serait de livrer du poisson aux usines à court de matière première.

Avec l'introduction de contingents d'entreprise, les grands propriétaires de chalutiers finiront par adapter la taille de leur flotte et leurs méthodes de pêche de façon à utiliser au maximum les navires pour leurs propres usines. Ils ne posséderaient probablement pas en hiver la capacité supplémentaire leur permettant de livrer du poisson à d'autres entreprises, à moins qu'ils ne forment une société de pêche (récolte uniquement) dans ce but précis.

La deuxième façon de s'y prendre — créer une nouvelle flotte — suppose qu'il existe des contingents de morue du nord et d'autres espèces suffisants pour que les navires canadiens puissent pêcher à l'année. La prise et la livraison de morue du nord aux usines admissibles feraient l'objet d'un appel d'offres. Les exploitants des usines choisiraient eux-mêmes celle qu'ils jugent la meilleure.

Au départ, tout navire, étranger ou canadien, pourrait faire des offres. Un calendrier de canadianisation complète serait établi. Le gouvernement ne fournirait aucune subvention en espèces; il n'accorderait pas non plus de contingents supplémentaires de poisson, en plus de ceux prévus explicitement pour le programme. L'objectif serait de favoriser la constitution d'une société canadienne de pêche qui se chargerait, un quota approprié lui ayant été assigné, d'approvisionner les usines à court de matière première. Les actionnaires de cette société pourraient être les propriétaires actuels de chalutiers, les exploitants des usines et tout autre investisseur satisfaisant aux critères en matière d'investissements étrangers que pourrait amener à établir la recommendation 4 du chapitre 9.

En 1981, des fonctionnaires du ministère des Pêches et Océans, ainsi que des propriétaires d'usines et de navires de pêche hauturière, ont commencé l'étude préliminaire d'un projet similaire.

Le pour:

a) Cette solution permet aux Canadiens d'utiliser au maximum les possibilités d'emploi et d'avoir la haute main sur les ressources halieutiques de la zone de 200 milles.

b) Elle donne accès aux ressources hauturières à d'autres qu'aux propriétaires actuels de chalutiers.

c) Elle permet d'employer des critères commerciaux pour déterminer le moyen le plus efficace d'approvisionner les usines à court de matière première.

Le contre:

a) Elle exige qu'on complète les opérations actuelles de capture de la morue du nord par un plan de pêche économiquement viable pour les mois de mai à octobre, ce qui entraînera presque certainement l'acquisition de chalutiers congélateurs, dont la rentabilité reste à prouver.

b) Elle dépend des investissements des Canadiens, à une époque où la pêche demande des mises de fond importantes et où il est nécessaire de restaurer la confiance dans cette industrie.

Le Groupe d'étude fait les recommandations suivantes:

Recommandations

10. Établir des quotas de poisson à livrer aux usines à court de matière première durant la morte-saison. L'approvisionnement serait assuré par une société de pêche ou un consortium qui s'autofinancerait. Le rôle du gouvernement se limiterait à attribuer un quota de prises. En 1987, les navires canadiens seraient les seuls à pouvoir capturer les contingents fixés.

11. Pour les besoins du programme, on considérerait comme à court de matière première une usine qui répond aux critères suivants:

a) son approvisionnement principal est assuré par des navires inférieurs à 65 pieds;

b) le rapport entre la production de l'usine durant ses six mois de rendement maximum et sa production durant le reste de l'année est supérieur à un seuil établi (par exemple, à un rapport de 5 à 1);

c) l'usine a, depuis le 1er novembre 1982, un système de congélation par plaques et une installation frigorifique, et peut, moyennant des modifications mineures, fonctionner en hiver.

On recommande que les contingents spéciaux pour usines sous-exploitées soient, de préférence, bien que non exclusivement, destinés, avec droit de première offre, aux usines admissibles situées près des stocks de morue du nord, sur la côte est de Terre-Neuve (c'est-à-dire sur le littoral des zones 2, 3K et 3L de l'OPANO). Le reste, auquel s'ajouterait tout ce que refuseront les usines de la côte est, serait mis, avec droit de première offre, à la disposition des entreprises des autres régions. Tout contingent restant, pour lequel aucun droit de première offre n'aurait été exercé, serait mis à la disposition des producteurs de la côte atlantique, par voie de soumission.

Commentaires

Ces recommandations découlent des trois objectifs fixés par le Groupe d'étude: promouvoir la viabilité économique, accroître l'emploi et assurer une participation maximum des Canadiens à l'industrie de la pêche.

Pendant la période de transition, on pourra mettre à profit la capacité d'approvisionnement des navires étrangers et leur disponibilité immédiate. Nous avons écarté la solution qui consisterait à utiliser ces derniers de façon permanente surtout à cause de la dépendance qu'elle créerait à l'égard d'une source sur laquelle le Canada n'aurait aucun contrôle. Il se pourrait que les pêcheurs étrangers soient disposés, pour un temps, à livrer le poisson à meilleur marché que les canadiens, tant qu'ils emploient des navires anciens n'offrant guère d'autres possibilités de pêche; mais il est à prévoir que cet avantage cesserait une fois que le lien de dépendance aurait été établi et que les fournisseurs étrangers devraient remplacer leurs navires.

C'est le ministère des Pêches et Océans qui, après consultation avec toutes les parties intéressées, mettra la dernière main aux critères recommandés par le Groupe d'étude pour déterminer les usines admissibles au contingent spécial. En particulier, il faudra

définir exactement, en spécifiant des quantités, ce qu'on entend par «approvisionnement principal», au paragraphe a de la recommandation 11, et par «seuil établi», au paragraphe b.

On notera que les critères n'excluent pas les entreprises exploitant des chalutiers. Les quotas qui leur sont actuellement imposés concernent le poisson qu'elles livrent à l'année à leurs usines approvisionnées par chalutiers. Leurs usines de pêche côtière éprouvent les mêmes difficultés que celles qui appartiennent à des exploitants ne possédant pas de chalutiers; elles doivent donc être admissibles au programme des usines sous-exploitées si elles remplissent les conditions. Les contingents d'entreprise qui leur sont attribués devraient être établis uniquement en fonction des besoins de leurs usines approvisionnées par chalutiers. Tout quota relatif à leurs usines sous-exploitées serait déterminé séparément et livré par des navires désignés à cet effet.

Il sera évidemment impossible d'alimenter toutes les usines sous-exploitées. L'objectif est d'améliorer la rentabilité des grandes usines de congélation de prises côtières que nécessite la transformation des volumes de poisson de fond, de calmar et d'espèces pélagiques, pêchés en période de pointe, principalement sur la côte est de Terre-Neuve. Il y a environ quinze usines de ce type. Le Groupe d'étude estime qu'elles méritent d'avoir priorité d'accès à la morue du nord allouée dans le cadre du programme, parce que leur sous-utilisation est la conséquence directe de l'importante capacité de congélation exigée par la pêche de ce poisson et d'autres espèces sur la côte est de Terre-Neuve et le littoral du Labrador.

Cependant, le Groupe d'étude reconnaît que d'autres usines sont également à court de matière première, au sens donné à cette expression par la recommandation 11. Le poisson de la zone de 200 milles étant une ressource nationale, il faut offrir une certaine proportion du contingent aux usines situées ailleurs que sur la côte est de Terre-Neuve. Le ministère des Pêches et Océans devra procéder à d'autres études et consultations avant de fixer une répartition convenable.

En 1987, environ 50 000 t de morue du nord et des quantités moindres de turbot, de sébaste et peut-être aussi de morue des zones 2GH de l'OPANO pourraient être allouées dans le cadre du programme. Les usines admissibles auraient le droit de première offre, mais si, pour une raison quelconque, leurs besoins, à des prix acceptables par les pêcheurs, étaient inférieurs au contingent total, le reste devrait être attribué par appel d'offres à l'ensemble des autres producteurs de la côte atlantique.

Le contingent indiqué permettrait à chaque usine admissible d'obtenir 2 500 à 3 000 t (poids vif) de morue du nord. Actuellement, une usine de congélation de la côte est de Terre-Neuve en traite environ 5 000 t d'avril à octobre. Les 2 500 t supplémentaires contribueraient de façon non négligeable à l'amélioration de l'emploi et au paiement des frais fixes. Il faudrait prévoir une flotte de 10 à 15 chalutiers congélateurs pour débarquer 50 000 t de morue du nord entre novembre et avril.

Le ministère des Pêches et Océans procéderait à la formation d'une organisation de pêche qui se chargerait de capturer l'ensemble ou une partie de ces prises pour les livrer aux usines à court de matière première. Il demanderait à des sociétés existantes, à des consortiums ou à de nouvelles entreprises de soumettre, à ce propos, des plans et des propositions à l'Office d'examen des permis des pêches de l'Atlantique. Celui-ci fonderait ses décisions sur des critères comme la solidité des entreprises, les techniques qu'elles se proposent d'employer, les coûts de capture et d'entreposage frigorifique et la proportion de moyens canadiens mis en œuvre. Le choix ne se ferait qu'après des audiences publiques et l'Office serait tenu de motiver ses décisions.

Une autre solution serait d'attribuer le quota spécial de morue à un consortium d'usines sous-exploitées qui recevrait alors des soumissions pour la capture du poisson. Cette manière de procéder, cependant, favoriserait moins l'accroissement de la capacité canadienne de pêcher la morue, car elle ne garantirait pas aux entreprises ou aux pêcheurs l'approvisionnement à long terme qui justifierait l'achat, coûteux, de navires. La négociation de contrats à long terme avec le consortium d'usines sous-exploitées pourrait faire disparaître cet inconvénient.

Le prix du poisson serait négocié entre l'organisation de pêche et les usines de transformation. Il devrait permettre la rentabilité de la première et lui assurer une marge suffisante pour le remplacement des navires. Aucune subvention en espèces, ni quota supplémentaire de poisson ne seraient offerts. L'organisation de pêche aurait, naturellement, des quotas suffisants d'autres espèces que la morue du nord pour lui permettre de pêcher durant toute l'année. Certaines de ces espèces, comme le calmar, le sébaste, et le maquereau, pourraient être congelées en mer et vendues directement par l'organisation.

Le prix du poisson pourrait susciter des différends, en particulier si l'une des usines prioritaires refusait de payer ce que le pêcheur demande. Faudrait-il considérer que, dans ce cas, l'usine perd son droit de première offre ou que l'organisation de pêche doit abaisser son prix pour honorer son mandat d'approvisionnement? Il faudra établir des lignes de conduite générales sur ces questions. On pourrait également prévoir une procédure d'arbitrage dont l'organisme quasi judiciaire indiqué dans la recommandation 8 du chapitre 10 aurait la responsabilité.

12. L'exploitation du stock de morue du nord

La morue des zones 2J et 3KL
Est cause d'excitation pêle-mêle
C'est un stock prolifique
Tout le monde se l'arrache
Qui aura quoi? Nous sommes là pour le dire

Un mot d'esprit du Groupe d'étude

Le problème

Le total des prises autorisées (TPA) de morue du nord doit, selon les prévisions, augmenter d'au moins 170 000 t, ou 75 %, entre 1982 et 1987, ce qui élève à 380 000 t, au moins, le quota canadien prévu pour 1987. Dans les années à venir, l'accroissement des prises de poisson de fond, à l'intérieur de la limite de 200 milles, aura lieu en grande partie dans ce stock.

La répartition de l'excédent de récolte de morue du nord provoquera certainement des controverses et pourtant c'est grâce à ce nouvel apport que les pêcheurs pourront augmenter leurs revenus et les usines, améliorer l'utilisation de leur capacité de traitement. Au chapitre 11, nous avons suggéré d'attribuer éventuellement un contingent maximum de 50 000 t à une organisation de pêche qui approvisionnerait les usines à court de matière première. De plus, au chapitre 9, nous avons recommandé de réduire les contingents attribués aux flottilles étrangères.

Le problème est donc de fixer la répartition, entre les principales flottilles, du reste du TPA de morue du nord.

La situation

La région qui s'étend de la presqu'île Avalon, au nord de Terre-Neuve, jusqu'au centre du Labrador (soit les zones 2J, 3K, et 3L de l'OPANO) regorge d'un stock considérable de morues. C'est en raison de ce dernier qu'à l'origine, les pêcheurs se sont installés dans toute cette région, et y demeurent encore de nos jours. À la fin des années soixante, les flottilles étrangères ont gravement surexploité ce stock de morue du nord, autrefois l'un des plus riches du monde. Les prises y ont connu leur apogée en 1968, atteignant un total de 783 000 t, dont 85 % pêchées par les flottilles étrangères. Cette quantité est à rapprocher des 432 000 t de morue capturées, en 1981, par les pêcheurs canadiens dans l'ensemble de la côte de l'Atlantique. Cette même année, les prises canadiennes de morue du nord s'élevaient à 154 000 t.

L'exploitation étrangère excessive avait réduit, en 1974, les prises côtières de morue du nord à un minimum (environ 35 000 t) et la récolte totale était tombée à 373 000 t, dont 90 % avaient été débarquées par des bateaux étrangers. C'est cette voracité incontrôlable des flottes étrangères qui décida le Canada à faire pression pour l'établissement d'une zone de pêche exclusivement canadienne de 200 milles.

Depuis 1977, le stock de morue a pu se reconstituer grâce à des mesures prises par le gouvernement canadien. La récolte côtière a plus que doublé en 1981 pour atteindre environ 90 000 t et pourrait bien doubler à nouveau si on permettait aux petits bateaux d'augmenter leur effort de pêche. À la fin des années cinquante, on enregistrait des prises côtières de 160 000 t, à une époque où les pêcheurs eux-mêmes tranchaient et traitaient au sel une grande partie du poisson capturé. Il est cependant peu probable que, de nos jours, de telles quantités de poisson salé puissent être mises sur le marché de façon rentable. Par ailleurs, les usines de congélation seraient incapables de traiter un volume de prises côtières deux fois plus élevé en période de pointe, soit de juin à août, surtout si l'on tient compte des problèmes auxquels elles sont actuellement confrontées (voir chapitre 11).

La morue du nord hiverne dans des frayères situées en haute mer, où les chalutiers peuvent la capturer sans difficulté. La pêche canadienne en haute mer, effectuée dans les zones 2J et 3KL, était relativement peu importante avant 1967. L'année suivante, les chalutiers canadiens récoltaient 20 000 t de poisson, tandis que les navires étrangers, eux, en pêchaient 660 000. On a noté, depuis 1978, un rapide accroissement du nombre de prises canadiennes de morue du nord en haute mer; selon les précisions, en 1982, les pêcheurs hauturiers devraient capturer plus de 90 000 t. Il s'agit, de loin, de la pêche au chalut la plus importante de la côte atlantique.

En mai et juin, la recherche de nourriture pousse la morue du nord vers les côtes, si bien que, de juin à septembre, elle se trouve à la portée des pêcheurs côtiers. À l'automne, elle prend de nouveau la direction de la haute mer, où elle n'atteindra sa concentration maximale qu'en janvier. La période et l'importance de la migration annuelle vers les côtes varient grandement. En effet, certaines années, la pêche côtière de la morue peut n'être pas rentable tandis qu'à d'autres époques, les usines ne suffiront pas à traiter tout le poisson débarqué pendant la saison de pointe. On note d'ailleurs ces fluctuations depuis plus d'un siècle.

La pêche de la morue aux trappes, d'une durée de 6 à 8 semaines, s'avère la plus variable au point de vue des quantités débarquées. Son succès dépend en effet de l'orientation de la migration du poisson, la trappe étant un engin fixe. En moyenne, le poisson de trappe est de petite taille, en raison du nombre proportionnellement élevé de jeunes poissons qui nagent près des côtes. Néanmoins, des poissons de taille acceptable sont aussi capturés à l'aide de ces trappes et peuvent être séparés des plus petits puisqu'ils sont retirés de l'eau au moyen d'épuisettes. C'est ainsi que procédaient les pêcheurs lorsqu'ils salaient eux-mêmes leurs prises. Malheureusement, certaines bonnes habitudes, comme celle de trier le poisson, se perdent depuis l'apparition des usines de congélation. On a remarqué, en outre, que la chair de la morue de trappe s'altère rapidement si le poisson n'est pas manipulé avec soin et traité sans délai.

La reconstitution du stock de morue du nord devrait se poursuivre jusqu'en 1987; on prévoit qu'à ce moment-là, le total des prises autorisées s'établira à 400 000 t ou plus. Ce niveau de récolte est presque certainement inférieur au rendement maximal constant que permet le stock. Il est cependant essentiel d'exploiter ce dernier avec prudence pour ainsi obtenir un volume plus constant de prises, maintenir la récolte hauturière à un niveau élevé et accroître les chances de succès de la pêche côtière.

Le rendement à long terme éventuel du stock devrait s'élever annuellement à environ 500 000 t, si l'on adopte un taux modéré de récolte, établi selon une règle que les gestionnaires des pêches désignent par $F_{0.1}$. Le TPA de 400 000 t prévu pour 1987 dépasse de 170 000 t le niveau initial de 1982, et de 246 000 t la récolte canadienne de 1981.

Nous l'avons noté au chapitre 2, les prévisions de TPA pour 1987 sont purement spéculatives. Aussi avons-nous fait preuve de prudence et supposé pour cette année-là un TPA de morue du nord de 400 000 t, dont 380 000 seraient attribuées aux pêcheurs canadiens. Nous tenons à souligner que ce dernier chiffre ne sert qu'à donner un exemple concret; il ne constitue nullement une recommandation de notre part et ne figure pas non plus dans une politique fédérale touchant la répartition internationale du stock de morue.

Les migrations saisonnières de la morue du nord sont sa principale caractéristique. Depuis des générations, elles marquent profondément l'industrie de la pêche et, les gens qui en vivent sur la côte est de Terre-Neuve et au Labrador. Des facteurs

d'ordre biologique et environnemental limitent certes les mesures qui peuvent être prises pour rendre la pêche moins saisonnière, mais laissent quand même de grandes possibilités d'action en ce domaine, l'attribution de quotas et divers stimulants pouvant favoriser le développement de techniques économiquement mieux adaptées.

La concentration de la saison de pêche et la sous-utilisation des usines qu'elle entraîne ont leurs conséquences les plus graves sur la côte est de Terre-Neuve. C'est aussi à cet endroit que se produira l'accroissement le plus important des débarquements de poisson et où, par conséquent, la gravité du problème pourra être atténuée ou accentuée. La répartition de la croissance prévue (environ 165 000 t) du contingent canadien de morue du nord entre 1982 et 1987 aura une portée considérable pour l'avenir de la pêche canadienne du poisson de fond.

Les solutions

Le principal but de ce chapitre est de recommander une répartition cible du IPA de morue du nord, qui tiendrait lieu de prévision pour 1987. La répartition de la croissance des ressources au-delà de ce terme devra tenir compte de l'évolution de la situation au cours des quelques prochaines années. Nous avons déjà suggéré, au chapitre 11, d'attribuer éventuellement un maximum de 50 000 t à une organisation de pêche qui approvisionnerait les usines à court de matière première. De plus, au chapitre 9, nous avons recommandé de réduire au minimum les quotas attribués aux flottes étrangères. Il nous reste donc à fixer une répartition convenable des ressources entre la flottille côtière, les exploitants de chalutiers et tout nouvel élément qui pourrait s'ajouter à la flotte canadienne. Nous allons examiner trois solutions possibles.

Solution 1:

Statu quo

En 1982, le contingent de morue du nord de la flottille côtière a été fixé à 120 000 t, ce qui représente environ 55 % du quota canadien. Si l'on maintenait ce pourcentage pour 1987, la flotte côtière se verrait attribuer 210 000 de 380 000 t prévues pour le quota canadien de cette année-là. En ajoutant à ce chiffre les 50 000 t réservées à l'approvisionnement des usines à court de matière première, il resterait 110 000 t à attribuer aux autres navires canadiens de plus de 65 pieds. En 1982, la part de ces navires s'élevait à 90 000 t.

D'un autre côté, si les navires de plus de 65 pieds devaient garder, en 1987, leur part actuelle du quota canadien, qui est de 42 %, ils seraient autorisés à pêcher 160 000 t, ce qui laisserait un contingent de 170 000 t pour la flottille côtière, en supposant que 50 000 t soient affectées à l'approvisionnement des usines sous-exploitées. Voici donc les avantages et les désavantages d'un contingent de prises côtières qui serait approximativement le double des récents débarquements d'environ 90 000 t, en supposant que les méthodes actuelles de pêche (trappes, filets maillants et certaines lignes et hameçons) ne subissent aucune modification importante.

Le pour

a) Cette solution permet d'accroître le nombre des pêcheurs côtiers et, dans une certaine mesure, des prises des navires existants, même si cette dernière possibilité est limitée par la nature des engins et les conditions de l'environnement.

Le contre

a) Elle augmente les débarquements côtiers pendant la période de pointe de juin à août, au-delà de la capacité de traitement des usines de congélation actuelles.

b) Elle accroît le volume de poisson de qualité inférieure et de petite taille. On ne peut guère songer à saler la majeure partie de ce poisson en raison de sa taille et de la faible croissance prévue pour le marché du poisson salé.

c) Elle augmente les stocks de même que les difficultés financières des producteurs, affaiblissant ainsi la position du Canada sur le marché de la morue.

d) Elle accroît la variabilité de l'approvisionnement canadien en morue, une part assez considérable de la récolte se trouvant soumise à d'importantes fluctuations annuelles. Une telle variabilité rend particulièrement difficile la planification d'une stratégie commerciale.

Solution 2:

Congélation des prises de la période de pointe

Il s'agirait de congeler les prises de la période de pointe pour les traiter plus tard afin de conserver aux pêcheurs côtiers leur part actuelle de la récolte sans augmenter la capacité de filetage des usines. Sur une base annuelle, jusqu'à 50 000 t de morues du nord, déjà éviscérées, pourraient être congelées entre juin et août et gardées en entrepôt pour être ensuite décongelées et traitées à nouveau entre les mois de septembre et mars. Cela nécessiterait un grand nombre de nouveaux entrepôts frigorifiques, dont le coût de construction, aux prix de 1982, pourrait être de 25 millions de dollars. À cela s'ajouteraient des installations, indispensables, de congélation par ventilation et par plaques. Tous ces équipements seraient payés par des fonds publics, même s'il est possible d'utiliser certaines des installations existantes. Le coût des entrepôts frigorifiques capables de contenir ce volume de morue pourrait néanmoins être inférieur à celui de la construction des chalutiers destinés à le capturer.

Le pour

a) Cette solution s'adapte à la manière dont s'effectuent actuellement les débarquements côtiers et permet ainsi l'accroissement du nombre des pêcheurs sur la côte est de Terre-Neuve de même que des prises des pêcheurs actuels.

b) Évite d'augmenter la capacité de traitement des usines du secteur privé et fournit à ces dernières un approvisionnement régulier pendant la morte-saison.

c) Fournit une capacité supérieure pour le traitement du calmar et du maquereau débarqués en automne.

Le contre

a) Elle nécessite de nouveaux entrepôts frigorifiques et des installations de congélation, de même que des équipements de manutention.

b) Elle perpétue la sous-utilisation de l'équipement, surtout en raison des fluctuations importantes prévues dans le volume des arrivages côtiers excédant la capacité de traitement des usines. Certaines années, les nouvelles installations pourraient ne pas être nécessaires.

c) Elle accroît le volume de poisson de moindre qualité et de petite taille. On a constaté, lors d'essais, que la congélation des prises côtières en saison estivale (morues de trappe) entraînait une perte importante de poids à la décongélation et une altération apparemment inévitable de la chair et ce, même pendant que le poisson est congelé. Il n'a pas encore été déterminé si une manutention plus soignée atténuerait cet effet de façon notable.

d) Réduit la viabilité économique des flottilles de chalutiers actuelles et des usines qu'elles approvisionnent, lesquelles bénéficieraient d'une plus grande utilisation si on leur attribuait au moins une partie de l'excédent de poisson que la présente solution réserve au secteur côtier.

Solution 3:

Une flottille de palangriers

On pourrait former une flottille de palangriers de type scandinave. Le palangrier de taille moyenne constituerait une autre solution intéressante qu'on pourrait envisager, plutôt que d'augmenter considérablement les prises faites à l'aide des divers types d'engins côtiers actuels. Ce navire, qui peut mesurer jusqu'à 170 pieds, est utilisé depuis des dizaines d'années au large de Terre-Neuve, par les pêcheurs de la Norvège et des Îles Féroé. Les restrictions de contingent ont grandement réduit le nombre de ces navires, mais leurs prises se sont accrues au cours de 1981 et 1982 en raison de la reconstitution du stock.

Les palangriers de 80 à 120 pieds peuvent pêcher en tout temps, sans égard aux conditions atmosphériques, bien que leurs engins puissent être gênés par les glaces. Un de ces navires, basé en Nouvelle-Écosse, opère avec succès depuis 3 ans dans les eaux du plateau continental de Scotian. Un palangrier type comprendrait un équipage d'environ 14 membres et devrait débarquer à peu près 2 500 t de morue par année pour être rentable. Il semble qu'on puisse trouver des navires usagés en Norvège et aux îles Féroé pour la somme de 1 à 2 millions de dollars.

Il pourrait être possible d'adapter pour la pêche à la palangre certains chalutiers à pêche latérale. La construction d'un palangrier serait plus onéreuse, mais elle reviendrait moins cher, proportionnellement, que celle d'un chalutier de pêche fraîche, parce que le palangrier exige une moins grande puissance motrice et des engins de pêche beaucoup plus simples. Un tel navire ne débarquerait peut-être que la moitié des prises annuelles d'un chalutier arrière moderne, mais le poisson capturé serait, en moyenne, de plus grande taille et, éventuellement, de qualité supérieure.

Une flottille de 15 palangriers pourrait se voir attribuer un contingent d'environ 40 000 t de morue du nord. Certains des palangriers pourraient appartenir aux pêcheurs désirant abandonner les bateaux de pêche aux filets maillants ou les chalutiers de 55 à 65 pieds pour s'équiper de plus gros navires. Les possibilités de pêche à la palangre — peut-être pour des palangriers de petite taille (de 80 à 100 pieds de longueur) — sont excellentes dans le Golfe et sur le plateau continental de Scotian, quoique ce potentiel ne puisse être développé qu'en mettant fin à une partie de l'effort de pêche actuel.

Le pour

a) Procure une solution technique qui n'accroît par le caractère saisonnier déjà excessif de la pêche côtière, mais convient néanmoins aux petites usines et aux moyens financiers des petits groupes de pêcheurs.

b) Fournit de gros poissons d'excellente qualité, éventuellement tout au long de l'année.

c) Diminue la quantité de carburant consommée pour la pêche. La consommation d'essence du palangrier, par livre débarquée, ne représente environ que le tiers de celle du chalutier.

d) Crée un important marché d'appâts, puisque la pêche à la palangre de 40 000 t de morue nécessiterait environ 5 000 t de maquereau ou de calmar.

Le contre

a) Empêche d'augmenter les quotas des flottilles existantes (chalutiers et petits bateaux) et accroît ainsi les risques de conflits entre les différentes parties.

b) Oblige les pêcheurs à s'adapter à une nouvelle méthode de pêche.

Recommandations

12. D'ici 1987, répartir le quota canadien de morue du nord de la façon suivante approximativement (la répartition initiale de 1982 est indiquée à des fins de comparaison):

	1982	1987
1. Flottilles côtières	120 000 t	145 000 t
2. Flottilles de chalutiers[1]	87 250	145 000
3. Usines à court de matière première	5 250	50 000
4. Navires utilisant d'autres engins de pêche fixes ou mobiles[2]	2 500	40 000
	215 000 t	380 000 t

[1] Navires de plus de cent pieds

[2] En 1982: navires de 65 à 100 pieds et en 1987: ces derniers, plus les nouveaux palangriers de type scandinave

Note: Les quotas recommandés pour 1987 sont indicatifs seulement. La projection de 380 000 t pour le contingent canadien doit évidemment être calculée avec plus de précision. De ce fait et en raison de l'évolution de la politique de contingentement établie de concert avec l'industrie, la répartition proposée subira des modifications.

13. Par l'intermédiaire du ministère des Pêches et Océans, mener une analyse économique pour déterminer s'il serait possible et rentable de congeler une partie de la récolte côtière estivale de morue du nord pour la traiter après la saison de pêche.

Commentaires

La répartition du stock de morue du nord est, depuis toujours, la question la plus épineuse à laquelle doit faire face l'industrie de la pêche. Une rencontre entre des représentants du gouvernement et de l'industrie, au printemps 1979, a permis d'établir une politique de contingentement, mais les désaccords n'en ont pas été réglés pour autant. Les discussions ont principalement porté sur la priorité d'accès aux lieux de pêche. On admet généralement que celle-ci revient aux pêcheurs de la côte est de Terre-Neuve. Jusqu'à maintenant, la politique de répartition des contingents a tenu compte de ce fait: en 1982, 56 % des prises canadiennes prévues ont été attribuées aux navires de moins de 60 pieds et un peu plus de 40 % aux chalutiers de plus de 100 pieds.

S'il y a entente quant au groupe prioritaire, on ne s'entend plus, par contre, sur l'ordre des autres priorités. Le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador pense que la deuxième place doit être accordée aux groupes qui approvisionnent les usines sous-exploitées situées près des zones 2J et 3KL de l'OPANO, et la troisième, aux flottilles de chalutiers qui opèrent à partir de Terre-Neuve. Le reste du contingent pourrait être attribué aux autres chalutiers canadiens.

Les propriétaires de chalutiers des autres régions ont, bien entendu, adopté une position différente et insisté pour qu'on leur garantisse une partie du stock de morue du nord afin de compenser pour le fait qu'ils n'ont pas accès aux stocks situés plus au sud et à l'ouest, en particulier ceux du Golfe. Le Syndicat des pêcheurs, des travailleurs de l'alimentation et ouvriers assimilés de Terre-Neuve a soutenu cette position, déclarant que la deuxième priorité devrait être accordée aux flottes hauturières de l'Atlantique, sans égard à leur port d'attache, et que le reste du stock servirait à approvisionner les usines sous-exploitées en morte-saison.

Même s'il y a entente sur la priorité d'accès, la question de la répartition ne sera pas réglée, car il n'y a aucune façon de déterminer sans ambiguité, par exemple, le moment où les conditions fixées pour un groupe prioritaire mieux placé sont totalement remplies. En définitive, le désaccord portera sur des tonnages précis.

La transition entre les contingents alloués actuellement et ceux proposés pour 1987 et plus tard doit être progressive. On peut s'attendre à ce que les flottilles côtières et

les chalutiers actuels atteignent leur niveau cible avant que les palangriers ou les flottilles qui approvisionnent les usines sous-exploitées n'atteignent les quotas indiqués à la recommandation 12. Si ces deux dernières catégories s'avèrent valables, elles auront besoin au début d'une part moins importante du nouveau stock mais en 1986 et 1987, cette part devra être proportionnellement plus grande. Il est probable qu'en 1983, on ne puisse pas attribuer plus de 10 000 t environ aux usines à court de matière première.

Le Groupe d'étude recommande de ne pas augmenter proportionnellement à la croissance du TPA, la part assignée aux navires côtiers existants. Un accroissement proportionnel signifierait qu'au cours des cinq prochaines années, les bateaux côtiers devraient augmenter leurs prises d'environ 90 000 t. Si cette récolte devait être faite par des navires de même type qu'aujourd'hui et qui ne pêchent souvent que durant la période estivale (juin à août), il en résulterait un surcroît d'environ 60 000 t, à ajouter aux prises de la saison de pointe. Le taux moyen d'approvisionnement des usines de transformation du poisson pendant l'été en serait à peu de chose près doublé.

Pour faire face à une telle augmentation, il faudrait accroître considérablement la capacité de traitement des usines. En 1982, déjà, on a dû faire appel à des navires étrangers pour dégager un encombrement de morue côtière près de la presqu'île Avalon. De toute manière, pour faire face aux excédents de pêche locaux, le transport par camions devrait être très intensifié et les usines travailleraient presque en permanence à raison de deux équipes par jour. C'est alors que des problèmes se poseraient en ce qui concerne la main-d'œuvre et l'entreposage à froid. Il serait presque impossible de réaliser la réduction nécessaire des coûts d'exploitation des usines, dont il est question au chapitre 16. Par conséquent, l'augmentation proportionnelle des prises de morue côtière serait incompatible avec les objectifs que nous avons recommandés pour assurer la viabilité économique de l'industrie.

Nous ne recommandons pas non plus une augmentation proportionnelle des contingents attribués aux exploitants de chalutiers existants. La hausse de plus de 65 % proposée par rapport au contingent initial de 1982 pour ce groupe, associée à une partie de l'accroissement de certains autres stocks de haute mer, assurera aux usines un approvisionnement beaucoup plus important, ce qui devrait, à notre avis, contribuer fortement à la viabilité économique de ces dernières.

Comme nous l'avons expliqué dans le chapitre précédent, en raison de l'extrême sous-exploitation d'un grand nombre de grosses usines de congélation situées près de la côte, il nous semble qu'il serait sage, du point de vue économique, de leur attribuer une partie importante de l'accroissement des prises de morue du nord, pour augmenter leurs chances de parvenir à la viabilité économique. La grande capacité de ces usines est, répétons-le, essentielle pendant la saison de pêche côtière, parce qu'elle permet d'atteindre un autre de nos objectifs: la maximisation des emplois.

La possibilité de congeler et d'entreposer la morue côtière dans le but de la traiter après la saison de pêche est une question d'ordre technique et économique qui mérite d'être examinée. Les études faites dans le passé relativement aux effets d'un tel procédé sur la qualité et le coût du produit sont arrivées à des conclusions négatives, sans toutefois que l'on puisse les considérer comme définitives. Nous croyons que les aspects techniques et économiques de l'opération devraient être examinés objectivement une fois pour toutes, dans le cadre d'une étude subventionnée par le ministère des Pêches et Océans.

La question de savoir s'il conviendrait de laisser une flottille de grands palangriers de type scandinave opérer à partir de la côte est de Terre-Neuve a été vigoureusement débattue. Les points de désaccord concernent principalement la rentabilité de tels navires et l'accueil que leur feraient les équipages terre-neuviens. Des bateaux de ce

genre, provenant de la Norvège et des îles Féroé, pêchent au large de Terre-Neuve depuis des dizaines d'années. Dans ce cas, il s'agit de savoir si l'on peut élaborer, pour ces navires, un programme de pêche couvrant toute l'année, sans toutefois affecter les stocks déjà exploités au maximum.

La possibilité de pêcher la morue du nord à la palangre toute l'année est une question qui a été posée mais non réglée. Il est cependant incontestable que cette technique peut être utilisée pendant la plus grande partie de l'année. La pêche à la palangre se pratique sur la côte est de Terre-Neuve, avec un succès considérable, depuis le début des années cinquante. Cette technique n'a été abandonnée et remplacée par la pêche aux filets maillants qu'à la suite d'une surexploitation des stocks de morue du nord par des navires étrangers qui eut pour résultat de décimer les stocks et de réduire les prises à des niveaux non rentables. Il reste encore des traces de cette époque à Terre-Neuve, où l'on appelle «palangriers» les bateaux de pêche aux filets maillants utilisés de nos jours, car ces derniers sont construits sur le même modèle que les premiers palangriers venus de Nouvelle-Écosse.

Le ministère des Pêches et Océans a l'intention de faire l'essai et l'évaluation détaillée d'un palangrier scandinave sur la côte est de Terre-Neuve. Cette expérience permettra peut-être de répondre à de nombreuses questions, mais, quels qu'en soient les résultats, les efforts visant à mettre au point une technologie appropriée pour la pêche à la palangre devront se poursuivre.

Le palangrier de haute mer paraît constituer un compromis technique intéressant, puisqu'il ne semble pas exister d'engin de pêche intermédiaire entre les navires côtiers actuels et les grands chalutiers arrière, pour la pêche de la morue du nord. Les petits chalutiers à panneaux de 65 pieds, très productifs ailleurs sur la côte de l'Atlantique, le seraient beaucoup moins sur les territoires de la morue du nord, en raison des conditions atmosphériques et des fonds marins particulièrement accidentés. Le chalutage est en outre incompatible avec les engins fixes de la pêche côtière qui sont ancrés au fond et risquent d'être arrachés par le filet que traînent les chalutiers. Ces inconvénients ne touchent pas le palangrier de haute mer.

Une technologie inadaptée, voilà qui explique le caractère extrêmement saisonnier et la faible productivité annuelle de l'industrie de la pêche côtière de l'est de Terre-Neuve et du Labrador. C'est aussi ce qui a retardé, depuis des générations, le développement économique de cette région rurale du Canada, bien qu'elle soit voisine du stock de morue le plus prolifique du monde. Seule, l'adoption d'une nouvelle technologie de pêche à la morue permettra de transformer cette situation du tout au tout.

L'importance que nous accordons à la création d'une flottille de grands palangriers peut paraître exagérée. Elle est pourtant une conséquence directe de nos deux premiers objectifs. La pêche à la palangre est, actuellement, la seule technique capable tant d'améliorer la viabilité économique de l'industrie (elle permet en effet de récolter, toute l'année, un poisson de qualité supérieure et d'une taille plus grande) que de maintenir l'emploi à un niveau assez élevé et d'assurer aux pêcheurs un revenu annuel convenable.

13. Les pêches du Nord

Sur la côte du Labrador, la pêche est la principale activité permettant d'injecter des fonds dans les économies locales, grâce aux revenus des pêcheurs et des ouvriers travaillant à la réception, à la manutention ou à la transformation du poisson. Étant donné que cette région n'exploite pas, actuellement, d'autres grandes ressources naturelles comme le pétrole, les minerais, etc., sa survie économique dépend uniquement des pêches. Toute mesure de protection visant à assurer la viabilité à long terme des communautés villageoises de la côte est par conséquent justifiée.

Mémoire présenté au Groupe d'étude
par Torngat Fish Producers
Co-operative Society Limited

Le problème

La limite septentrionale de la pêche commerciale canadienne est située dans une région où les conditions atmosphériques et les glaces, combinées aux mouvements migratoires des diverses espèces de poissons, ont pour effet de réduire énormément la durée de la saison de pêche et d'entraîner, d'une année à l'autre, de grandes variations dans les résultats de cette activité. Dans le nord du Labrador, les glaces, bien souvent, ne disparaissent pas avant le mois de juin; localement la formation de la glace et le mauvais temps obligent les petits bateaux à cesser leurs opérations dès le mois d'octobre.

Le problème est donc de savoir quelles mesures s'imposent pour corriger le sous-développement et l'instabilité chroniques de l'économie des pêches dans la région septentrionale de l'Atlantique canadien, laquelle se situe, grosso modo, au nord du 50° de latitude nord et comprend la Grande péninsule de Terre-Neuve, le Labrador et, au Québec, la Basse Côte Nord.

La situation

La région de la côte du Labrador et de la Grande péninsule de Terre-Neuve au nord du 50° de latitude nord abrite une population d'environ 24 400 personnes, dispersée dans quelque 69 communautés villageoises dont plusieurs n'ont pas de routes pour les relier entre elles ou leur donner accès à l'extérieur. Les communautés les plus vastes sont celles de St Anthony et de Port au Choix, sur la côte ouest de la Grande péninsule de Terre-Neuve, et celle de Cartwright au Labrador. Les communautés les plus septentrionales (Nain, Hopedale, Makkovik et David Inlet) sont principalement habitées par les autochtones. Dans 36 villages de la région sont implantées 46 usines de traitement du poisson (très petites pour la plupart), qui procurent à 2 600 personnes des emplois dans la transformation et qui achètent leur matière première auprès d'environ 3 100 pêcheurs à plein temps et 2 600 à temps partiel.

Les principales ressources de la côte sont la morue (de juin à septembre), le saumon (en juillet et août), le phoque (en automne et en hiver) et l'omble arctique dans le nord du Labrador; la pêche côtière se pratique au moyen de petits bateaux non pontés. En haute mer et dans le nord du Golfe, la crevette, le sébaste et le turbot sont aussi inclus dans les ressources de base. Les espèces pêchées en haute mer sont livrées aux régions plus au sud, exception faite de Port au Choix, et, dans le cas des crevettes du Golfe, sont acheminées vers Gaspé et le nord-est du Nouveau-Brunswick. Grâce à la reconstitution rapide du stock de morue du nord au large du Labrador et du nord-est de Terre-Neuve, on espère en récolter au moins 380 000 t en 1987, alors qu'en 1982, la récolte n'a produit que 230 000 t. Pour ce qui est de la pêche à la crevette au Labrador, on peut s'attendre à ce qu'elle se développe encore, utilisant des chalutiers-usines et congélateurs, au point d'atteindre dix à douze bateaux livrant directement les produits congelés en mer aux navires frigorifiques, à des fins d'exportation.

Les données qui suivent indiquent le volume et la valeur au débarquement des prises de 1981, pour les espèces démersales (pêche côtière), les espèces pélagiques (y compris le saumon) et les mollusques et crustacés (dont la crevette de haute mer), qui ont été récoltées au large de la partie de la Grande péninsule de Terre-Neuve située au nord du 50° de latitude, et au large du Labrador.

	Quantité (milliers de t)	Valeur au débarquement (milliers de $)
Espèces démersales	48,3	16 900
Espèces pélagiques	6,4	4 400
Mollusques et crustacés	9,6	10 800
Total	64,3	32 100

Les données suivantes (1981) illustrent bien l'importance de l'industrie de la pêche pour cette région:

Valeur, au débarquement, de la pêche côtière	32,1 millions $
Assurance-chômage des pêcheurs	11,6 millions $
Salaire estimatif des ouvriers d'usine	7,8 millions $
Assurance-chômage des ouvriers d'usine	7,2 millions $
Total	65,7 millions $

Ces données sont à rapprocher du total des revenus déclarés, pour fins d'impôt, à Revenu Canada en 1981, soit 113,6 millions de dollars.

La population de cette région, dont la majorité des villages ne compte pas plus de 300 habitants, se répartit comme suit:

Densité démographique	Nombre de villages
moins de 100	18
100 à 299	33
300 à 499	13
500 à 999	11
1000 à 2999	3
plus de 3000	1
Total	69

Le fait que seules 33 de ces collectivités aient un système d'adduction d'eau communal est un indice du sous-développement de cette région.

Sur la côte du Labrador, les fonds provinciaux ont permis la construction d'un certain nombre de petites installations de traitement, et on y trouve aussi une certaine quantité de postes d'achat privés. Toutes les installations du gouvernement sont louées à diverses entreprises privées ou communautaires. Sur l'année, ces dernières parviennent à rentrer dans leurs frais tandis que les autres tournent à perte, mais ces pertes sont couvertes par le gouvernement provincial. De même, sans l'aide du gouvernement fédéral, deux des trois grosses usines situées dans le nord de Terre-Neuve (St Anthony et Englee) n'auraient pas été en mesure de fonctionner en 1982.

La Basse Côte Nord possède à peine quelques usines de traitement de poisson. Les pêcheurs salent eux-mêmes les morues avec les moyens primitifs dont ils disposent (comme dans le sud du Labrador) pour ensuite les vendre à l'Office canadien du poisson salé (OCPS) qui les envoie par bateau aux usines de la Grande péninsule de Terre-Neuve pour y subir d'autres transformations.

Les données relatives aux prises de la pêche côtière au large de la Basse Côte Nord en 1981 (zone 4S de l'OPANO) se lisent comme suit:

	Volume (milliers de t) pour 1981	Valeur au débarquement (milliers de $)
Espèces démersales	28,9	11 193
Espèces pélagiques	1,2	723
Mollusques et crustacés	4,0	4 373
Total	34,1	16 289

La région de la Basse Côte Nord compte 23 villages de pêcheurs qui font affaire avec l'Office canadien du poisson salé (à l'est de Bail Johan-Beetz). En voici la répartition selon la densité démographique:

Densité démographique	Nombre de villages
moins de 100	9
100 à 299	7
300 à 499	5
500 à 999	2
Total	23

Les solutions

Solution 1:

Le statu quo amélioré

D'après cette solution, la combinaison actuelle des divers programmes du secteur privé et des gouvernements fédéral et provinciaux serait maintenue mais les quotas et les permis de pêche (à la morue du nord et à la crevette en particulier) deviendraient des outils de gestion du développement économique de la région. Ces quotas et permis contiendraient des clauses (par exemple, une relation contractuelle entre le gouvernement et le détenteur de permis) permettant d'effectuer une certaine correction des déséquilibres entre les exploitations rentables et celles qui sont à la limite, afin d'atteindre les objectifs du développement socio-économique. Par exemple, les permis de pêche à la crevette pourraient être reliés au maintien en exploitation des installations de traitement du poisson de fond et les contingents de morue supplémentaires seraient, quant à eux, liés à l'achat et au traitement des prises côtières.

Le pour

a) Cette solution permet au secteur privé de fonctionner avec toute l'efficacité voulue dans des cadres de coopération concrète avec le gouvernement.

b) Elle n'entraîne dans l'immédiat aucun engagement financier nouveau de la part du gouvernement.

c) Elle évite de susciter de nouvelles attentes.

d) Elle reconnaît implicitement la possibilité d'un certain dépeuplement.

Le contre

a) Cette solution oblige à maintenir une structure de gestion lourde et occasionnellement inefficace, regroupant le gouvernement, l'industrie et la collectivité locale afin d'assurer le maintien en activité des entreprises du secteur privé lorsqu'elles subissent des pertes à long terme (par ex., St Anthony) et lorsque leur exploitation doit être soutenue par des profits provenant d'ailleurs.

b) Elle ne dégagerait pas le gouvernement de l'obligation d'intervenir en période de difficultés économiques, comme ce fut le cas, l'été dernier, à St Anthony; les coûts seraient par conséquent impossibles à calculer à l'avance.

c) Elle deviendrait inopérante en cas de retrait du secteur privé et pourrait être une cause d'instabilité pour les villages, de désillusion pour la population, de misère sociale et, à long terme, de sous-développement et de dépeuplement progressif.

Solution 2:

Recours à un «instrument désigné»

En échange de l'engagement à mettre en œuvre le plan gouvernemental de développement socio-économique et de mise en valeur des pêches dans la région, un corps constitué du secteur privé (soit une entreprise de traitement existante, soit un syndicat ou une nouvelle société) serait désigné et se verrait allouer des contingents précis de poisson de fond de haute mer, ainsi que des quotas et permis de pêche à la crevette. Ces quotas seraient nécessaires pour réaliser des économies d'échelle, élargir les bases de ressources et assurer ainsi une plus grande stabilité. En outre, ces contingents donneraient à l'instrument désigné une grande latitude pour corriger les déséquilibres à l'intérieur même de la région.

Le pour

a) Cette solution permettrait de regrouper les concours financiers publics dans un seul organisme.

b) Elle constituerait, à plus longue échéance, le moyen de transmission des fonds publics aux collectivités locales.

c) Elle maintiendrait le gouvernement à distance par rapport aux problèmes locaux.

d) Enfin, elle permettrait une rationalisation sélective de l'industrie et l'abandon d'usines atteintes de non-rentabilité chronique.

Le contre

a) Le choix de l'agent du secteur privé serait émaillé de difficultés d'ordre politique.

b) Il serait difficile de mettre en place un environnement où les stimulants seraient suffisants pour améliorer la productivité et diriger la main-d'œuvre locale vers les activités du secteur tertiaire des pêches, celui des services.

c) Enfin, cette solution obligerait le gouvernement à conclure une entente contractuelle précise avec le corps constitué du secteur privé pour assurer l'orientation du développement social et communautaire; autrement, il est probable que les gestionnaires viendraient de l'extérieur de la région, n'y demeureraient que temporairement, ne se sentiraient pas engagés pour longtemps envers la collectivité et, finalement, trouveraient, sur le plan local, des raisons impératives de promouvoir le développement collectif en moins grand nombre qu'il ne serait souhaitable.

Une société de la Couronne existante, comme l'Office canadien du poisson salé (OCPS), constituerait un deuxième choix possible à examiner. Si l'OCPS agissait comme intermédiaire désigné par le gouvernement pour le développement de l'industrie de la pêche dans cette région, la Loi sur le poisson salé devrait être modifiée afin de permettre à l'Office d'acheter, traiter et mettre en marché d'autres poissons et produits de la pêche, en dehors du poisson salé. De telles opérations seraient en outre limitées à la région concernée.

Par ailleurs, la désignation de l'OCPS en tant qu'intermédiaire du gouvernement responsable du développement économique de la région aurait pour effet de neutraliser les désavantages précités.

Solution 3:

Création d'une société de la Couronne pour les pêches

Cette société de la Couronne, constituée, par textes législatifs parallèles aux échelons fédéral et provincial, sur le modèle de l'Office canadien du poisson salé, serait dotée de droits d'achat *exclusifs* dans la région et de contingents et permis de pêche à la morue du nord et à la crevette qu'elle pourrait exploiter comme elle l'entendrait pour générer les revenus nécessaires au développement socio-économique. Cette société administrerait, directement ou grâce à des intermédiaires, les usines de transformation du poisson de la région. Ces agents seraient soit des entreprises privées, y compris des coopératives, soit des sociétés appartenant à la collectivité. L'étendue des

objectifs socio-économiques de la société, de même que sa sphère de compétence, seraient clairement définies dans la législation.

Le pour

a) Cette solution permettrait de disposer d'un canal public servant à attirer des rentes (surplus économiques) et à les réinvestir, ainsi qu'à créer des emplois et à améliorer les revenus.

b) Elle apporterait le potentiel nécessaire pour soutenir les programmes locaux de développement économique de l'industrie de la pêche, y compris la création d'emplois dans le secteur tertiaire des services liés à la pêche.

c) Elle rendrait absolument manifeste la présence du gouvernement fédéral.

Le contre

a) Cette solution pourrait être source de pressions visant à reculer les limites du mandat de la société, afin d'englober d'autres parties de la région atlantique, et à créer d'autres sociétés au profit d'autres régions sous-développées.

b) Elle créerait une dépendance permanente de la région vis-à-vis du gouvernement.

c) Elle permettrait difficilement de limiter les risques financiers assumés par le gouvernement.

d) Enfin, le secteur privé y verrait peut-être une concurrence déloyale et un conflit d'intérêts puisque le gouvernement, jouant le rôle de régulateur et de distributeur des ressources, serait en même temps le bénéficiaire des rentes ou administrerait directement les affaires. Il serait alors probablement plus difficile de trouver de nouveaux capitaux privés dans d'autres secteurs de l'industrie. Ces perceptions pourraient être atténuées par la création de l'Office quasi judiciaire d'examen des permis des pêches de l'Atlantique proposé au chapitre 10.

Solution 4:

Création d'une société de développement des pêches du Nord

Cette société, créée sur le modèle de la Société de développement du Cap-Breton, se verrait attribuer un vaste mandat visant à promouvoir le développement économique du Labrador et de la Grande péninsule de Terre-Neuve, située au nord du 50e de latitude nord. Elle serait créée en commun par le gouvernement fédéral et celui de Terre-Neuve, et aurait deux sphères de responsabilité reliées entre elles: premièrement, la coordination des politiques et des programmes actuels mis en œuvre par les gouvernements fédéral (MPO, MEIR, CEIC et MAINC) et provinciaux dans le cadre des actions de développement économique de la région; deuxièmement, l'administration, par mandat d'exécution, des quotas et permis de pêche spécifiques pour la morue du nord et la crevette, et le droit de s'engager dans des activités commerciales pour soutenir le développement économique de la région, notamment, mais non exclusivement, celui de l'industrie de la pêche. Ces activités commerciales comprendraient la mise en marché des produits de la pêche fabriqués par les coopératives et d'autres entreprises désirant une partenaire en commercialisation; la fourniture de prêts pour investissement ou fonds de roulement à des taux d'intérêt concurrentiels; la gestion des usines de traitement du poisson en l'absence d'un administrateur valable appartenant à la société ou à la collectivité locale; enfin, l'exploitation de la collecte du poisson et des services de transport.

Le pour

a) Cette solution fournirait une institution stable, capable de mettre en œuvre des programmes de développement socio-économique dans la région et de faire participer la population locale à leur exécution et à leur gestion.

b) Elle assurerait le maximum de souplesse pour attirer et réinvestir, au profit de la région, les rentes qu'on s'attend à tirer de la pêche de la crevette et d'une partie de la morue du nord, récoltées dans les zones avoisinantes.

c) Elle constituerait la meilleure façon d'assurer la coordination du développement économique des pêches de la région par l'entremise d'un ensemble de sociétés, de coopératives et d'entreprises communautaires, très soigneusement sélectionnées.

Le contre

a) Cette solution serait une source de pressions visant à reculer les limites du mandat de la société et à créer de nouvelles sociétés semblables au profit d'autres régions sous-développées.

b) Elle ferait converger les pressions politiques existantes et persistantes au sein de la région.

c) Elle créerait une dépendance permanente de la région vis-à-vis du gouvernement.

d) Elle limiterait difficilement le risque financier assumé par le gouvernement.

Recommandations

14. Les gouvernements du Canada, du Québec, et de Terre-Neuve et Labrador doivent prendre conscience de la nécessité de mettre en œuvre des actions coordonnées visant à améliorer la situation socio-économique de la région côtière située au nord du 50e de latitude, et chercher des moyens leur permettant de combiner leurs efforts dans ce sens. La coordination de ces actions relèverait du Département d'État au Développement économique et régional.

15. La Loi sur le poisson salé doit être modifiée pour permettre à l'Office canadien du poisson salé (OCPS) d'acheter, traiter et commercialiser le poisson et les produits de la pêche, en plus du poisson salé, dans la partie de la Grande péninsule de Terre-Neuve située au nord du 50e de latitude, ainsi qu'au Labrador et dans la Basse Côte Nord. L'OCPS pourrait notamment acheter et exploiter des usines, comme celle qu'il a prise en charge durant l'été de 1982 à St Anthony, sans toutefois s'arroger le monopole de l'achat, de la transformation ou de la vente du poisson frais dans cette région.

Commentaires

La région comprenant la Basse Côte Nord, la Grande péninsule de Terre-Neuve, au nord du 50e de latitude, et le Labrador est caractérisée par 1) de faibles investissements; 2) une main-d'œuvre non qualifiée; 3) une vie économique locale instable; 4) l'obligation de transporter le poisson brut ou semi-traité hors de la région; 5) les coûts élevés du transport; 6) une infrastructure déficiente (par exemple, sur la côte du Labrador, le courant électrique triphasé n'est pas encore installé); 7) une dépendance chronique des subventions du gouvernement.

Cette région est l'une des quatre ou cinq que l'on peut vraiment considérer comme extrêmement sous-développées du Canada; c'est ce qui justifie la recommandation 14. Si jamais elle parvient à s'arracher à sa dépendance, ce sera uniquement grâce aux programmes des pouvoirs publics conçus pour créer des emplois liés à l'exploitation des ressources locales. La pêche est l'unique richesse économique de la région. Les emplois potentiels qu'elle offre sont variés et concernent non seulement la récolte et le traitement du poisson, mais aussi la réparation des bateaux, la construction d'engins de pêche et d'autres activités dans le domaine des services.

Pour assurer le développement économique de la région, il faut organiser l'industrie des pêches de façon à ce qu'elle profite aux populations locales et que la correction des déséquilibres ait lieu à l'intérieur même de la région. Par exemple, les profits tirés de l'exploitation des crevettes pourraient être utilisés pour compenser les pertes

subies par les usines de traitement du poisson de fond, ou bien des bénéfices provenant de ventes éventuelles en mer pourraient être investis dans une infrastructure et des installations de transformation du poisson à terre.

Ces problèmes pourraient trouver une solution grâce à l'un ou l'autre des moyens suivants:

1. intensifier la participation du secteur privé et du secteur public au développement de la région;
2. favoriser la création d'un «instrument désigné» qui soutiendrait le développement économique de la région;
3. créer une société de la Couronne, qui tiendrait lieu d'organe de développement, et qui s'efforcerait, grâce à un programme intégré, dans lequel la pêche serait le principal élément, de rendre viable l'économie de la région.

Nous croyons que l'OCPS devrait être «l'instrument désigné» pour soutenir le développement économique, social et communautaire de l'industrie des pêches dans le nord de Terre-Neuve et au Québec. Nous recommandons toutefois que le monopole de la transformation ou de la commercialisation du poisson dans cette région ne lui soit pas accordé.

Nous avons pu constater, au printemps dernier, lors de la fermeture de l'usine de St Anthony, que la région du Nord est très vulnérable aux décisions de l'extérieur, qui ne sont pas toujours prises dans son intérêt; dans ce cas-ci, le problème a été résolu par une intervention du gouvernement fédéral qui fait rouvrir l'usine. Cette expérience a montré que les usines peuvent très bien fonctionner si toutes les parties concernées reconnaissent qu'elles travaillent pour elles-mêmes et dans l'intérêt de leur collectivité plutôt que dans celui d'un siège social éloigné.

À l'usine de St Anthony, par exemple, la qualité des arrivages et des produits s'est améliorée au point que 80 % de sa production est constituée aujourd'hui de filets emballés, alors que, l'an dernier, la proportion des filets y était de 50 %. De nombreux facteurs expliquent cette amélioration, notamment une meilleure gestion de l'usine, une excellente coopération entre les chefs syndicaux et les patrons de l'entreprise, une politique d'achat mettant l'accent sur la qualité et, le plus important, un accroissement considérable de la productivité ouvrière. Le résultat: une usine qui, en 1981, tournait avec des pertes considérables, est tout près de rentrer dans ses frais cette année.

Le lien étroit qui existe entre la direction de St. Anthony Fisheries et l'OCPS devrait être renforcé et élargi, ce qui pourrait se faire en modifiant le mandat de l'Office dans cette région. Celui-ci permettrait, par des accords entre organismes, de réaliser le potentiel de la collectivité et les ressources halieutiques entourant cette région pourrait constituer le moyen de sortir cette dernière de sa dépendance et de lui faire connaître un début de croissance économique.

Nous croyons qu'il est préférable d'élargir le mandat de l'OCPS plutôt que de créer un nouvel organe de développement, parce que l'Office canadien du poisson salé est déjà établi dans la région, qu'il faudrait un certain temps pour mettre sur pied une nouvelle agence et que celle-ci constituerait, en outre, un palier administratif supplémentaire qui aurait à coordonner (ou serait coordonné par) une multitude d'organismes fédéraux et provinciaux. Nous croyons que l'OCPS, en raison de son expérience et de sa présence dans cette région du Nord, devrait être cet agent d'évolution; ses activités seraient coordonnées avec celles d'autres organismes fédéraux et provinciaux, par l'intermédiaire des mécanismes existants.

Nous ne croyons pas que l'élargissement du mandat de l'OCPS aurait pour résultat d'étendre insidieusement sa sphère de compétence à d'autres régions. Son rôle serait clairement défini par un texte législatif, et toute expansion du territoire géographique couvert par un mandat plus étendu nécessiterait obligatoirement l'amendement de la loi.

14. La qualité

Il est incontestable que des mesures plus fermes doivent être prises pour améliorer la qualité de notre pêche, si nous voulons occuper une position plus concurrentielle sur les marchés et espérer voir monter les prix du poisson.

Mémoire présenté au Groupe d'étude par le Syndicat des pêcheurs des provinces maritimes

Le problème

Les produits du hareng et du poisson de fond de l'Atlantique canadien ont la réputation d'être, en moyenne, d'une qualité inférieure et inégale, comparée à celle des produits des principaux concurrents du Canada. Pour élargir l'assise commerciale canadienne — sans créer un engorgement des marchés actuels de poisson à mesure que la production augmentera, ce qui aura pour résultat de faire baisser les prix — il est essentiel d'accroître considérablement le pourcentage des produits de première qualité. De plus, une meilleure qualité de la matière première réduira de façon appréciable les frais directs d'exploitation des usines.

La question, sur le plan de la politique, est donc de savoir si cette amélioration de la qualité peut être réalisée à coup sûr par des règlements ou mesures de stimulation, pris par le gouvernement, ou si cette question doit être laissée entièrement au bon vouloir des producteurs et des pêcheurs.

La situation

Des informations obtenues par le Groupe d'étude, auprès d'un des plus importants acheteurs américains, illustrent bien la nature et l'importance du problème de la qualité. Sur une récente période de 10 mois, cet acheteur a dû refuser presque 25 % des blocs de poisson de fond que lui expédiaient les producteurs canadiens. Les raisons du rejet ainsi que le pourcentage des blocs refusés par expédition sont les suivants:

Raison	Pourcentage
Présence d'arêtes/de nageoires	39
Mauvaise odeur	28
Bactéries	13
Parasites	7
Autres	13
	100

En comparaison, le même acheteur n'a rejeté que 10 % des blocs provenant d'Europe, et aucun de ceux d'origine coréenne.

Ces données indiquent que le problème de la qualité est important et concerne tant la matière première livrée à l'usine que le traitement qu'elle y subit. Par exemple, la présence d'arêtes et de nageoires provient d'une mauvaise exécution du travail ou du fait que le poisson manutentionné est mou. Quant à la mauvaise odeur, elle est clairement le résultat d'une déficience du contrôle de la qualité à l'usine, entre l'étape de l'entreposage et celle de l'emballage.

Les mises à l'essai des normes de classement des produits finis, de type islandais, ont montré au ministère des Pêches et Océans l'importance du problème de la qualité. Bien que 27 % des échantillons de poisson de fond aient été jugés de catégorie A, l'inégalité de la qualité entre les échantillons d'un même lot a eu pour résultat que 15 % seulement des lots ont été rangés dans cette catégorie; une autre fraction des lots (10 %) aurait été rejetée. On a aussi remarqué un degré élevé de variabilité entre les usines, lesquelles avaient des pourcentages globaux d'échantillons de catégorie A

variant de 70 à 0 %. Il n'y avait aucune différence apparente entre les usines traitant les prises côtières et celles qui sont approvisionnées par des chalutiers.

Nous estimons que les déficiences de qualité entraînent annuellement pour l'industrie de la transformation du poisson de fond des pertes de bénéfice brut de 25 à 50 millions de dollars. La mauvaise qualité du poisson occasionne, en effet, des pertes au niveau du traitement, donne une gamme de produits de moindre valeur et fait baisser les prix payés aux producteurs canadiens, par rapport à leurs concurrents étrangers, les acheteurs cherchant à se protéger ainsi des variations de qualité. De plus, l'amélioration de la qualité de la matière première diminuerait les coûts et le volume des déchets.

Le redressement économique de l'industrie — nombreux sont ceux qui en arrivent à cette conclusion — dépend d'une hausse significative de la qualité du poisson et ce, de la matière première au produit fini. D'autres sont sceptiques. Ils font remarquer que les avantages commerciaux invoqués en faveur d'une amélioration de la qualité ne se sont jamais traduits, pour les usines de traitement ou les pêcheurs, par des prix plus alléchants qui les auraient incités à se soucier de la qualité. Cela signifie peut-être que le gain net pour les exploitants individuels peut ne pas justifier les frais et les efforts supplémentaires qu'exige une qualité supérieure.

Certaines de ces dépenses résultent du compromis qu'il faut trouver entre, d'une part, un débit plus élevé dans les usines ou des prises plus nombreuses en mer et, d'autre part, le soin qu'il faut apporter à la manutention et au traitement pour obtenir une production de qualité optimale, soin qui ralentit d'habitude les opérations tant à l'usine qu'à bord des navires. Le contrôle de la qualité et les sommes à investir dans des nouvelles techniques (comme la mise en boîte et en glace du poisson sur les chalutiers) imposent des coûts supplémentaires en temps et en argent.

À court terme, du moins, le coût de réalisation d'une qualité nettement supérieure peut sembler excéder les avantages escomptés. De plus, l'infrastructure actuelle des usines et des bateaux, combinée aux grandes quantités de morue capturées pendant l'été dans bien des régions, rend difficile une amélioration rapide de la qualité, quelle que soit la détermination qu'on mette à poursuivre cet objectif.

À moyen et à long terme, les prévisions du marché indiquent, pour le poisson de fond, une croissance de la demande qui touchera principalement les produits de première qualité et le poisson frais. Cette évolution prévue, jointe aux pertes entraînées par la vente de produits de morue de qualité inférieure, a déjà amené l'industrie à modifier de façon notable son attitude et ses façons de faire en ce qui a trait à la qualité.

Il y a plusieurs facteurs interdépendants à considérer quand on s'attaque à cette question de la qualité. Par exemple, l'exécution du travail en usine dépend non seulement de l'habileté de l'ouvrier (elle-même partiellement fonction du caractère saisonnier de l'exploitation), mais aussi de la qualité de la matière première. Il est difficile de trancher de beaux filets lorsque le poisson est petit et mou (or c'est justement ce genre de prise qui est fréquent au plus fort de la saison estivale de pêche).

En général, les poissons qui arrivent à l'usine n'ont pas été triés parce que cette opération est difficile et coûteuse. C'est ce qui est à l'origine des inégalités de qualité. Il peut être très payant pour une entreprise d'axer, dès cette étape, sa gestion sur la qualité. Malheureusement, le problème se trouve aggravé par l'existence d'une multitude de petits postes d'achat de poisson, qui rendent impossible le tri des prises selon la qualité, particulièrement au plus fort des débarquements.

Un des phénomènes les plus curieux de l'industrie de la pêche est que cette préférence évidente du marché pour du poisson de première qualité ne se traduit pas, pour

le pêcheur, en prix plus alléchants qui l'inciteraient à se soucier de la qualité de ses prises. Cela est dû, en grande partie, au fait que les producteurs ne se préoccupent que de quantité. La sous-utilisation de la capacité de transformation de bien des usines engendre une vive concurrence entre les acheteurs de matière première, ce qui entraîne des frais généraux supplémentaires.

Cette concurrence a d'habitude pour but un approvisionnement sûr et prend diverses formes. Par exemple, les acheteurs offrent toutes sortes de services aux pêcheurs ou ils achètent leur poisson au prix maximal, comme si toutes les prises étaient de première qualité. Ils n'ont aucune exigence parce que, transigeant individuellement, ils craignent de perdre des pêcheurs au profit d'un concurrent.

Un autre facteur qui fait échec à l'amélioration de la qualité est le caractère saisonnier de la pêche. En effet, pendant de courtes périodes (au moment des grandes chaleurs), les arrivages sont extrêmement abondants, et ni les bateaux, ni les usines n'ont l'équipement qui permettrait d'en assurer le traitement approprié.

Tous les gouvernements provinciaux appuient l'amélioration de la qualité et ont fait savoir qu'ils sont prêts à coopérer avec le MPO, particulièrement en ce qui a trait à l'amélioration de la qualité du poisson débarqué. La province de Québec est même allée plus loin, en faisant diverses expériences de tri à quai.

Nous sommes également soucieux d'assurer l'infrastructure nécessaire, en ce qui concerne notamment les ports pour petites embarcations, les installations côtières de manutention de poisson et, tout particulièrement, l'approvisionnement en glace. Un plan détaillé de développement des infrastructures, village par village, est nécessaire afin de tirer le meilleur parti possible des fonds fédéraux limités.

Les solutions

Quatre approches peuvent, séparement ou ensemble, être appliquées au problème de la qualité: réglementation directe, intervention indirecte, restructuration, enfin, mesures d'incitation ou subventions.

1. La réglementation directe nécessite des mesures ayant une influence directe sur les opérations industrielles, comme les suivantes:

   - augmenter la grosseur des mailles des filets afin de ne prendre que de gros poissons;
   - établir des limites explicites pour éviter le débarquement de petits poissons (l'Islande procède de cette façon);
   - rendre obligatoires la saignée, l'éviscération, le lavage et la mise en glace du poisson à bord du bateau (il peut y avoir des exceptions, par exemple, pour certaines pêches côtières pratiquées l'hiver où le froid intense rend ces opérations à la fois impossibles et inutiles);
   - interdire l'emploi des fourches à poisson et de toute méthode de travail qui endommage les prises (comme le recommandait la Commission royale d'enquête de 1928 sur les pêches au Québec et dans les Maritimes).

2. L'intervention indirecte s'appuierait sur des mécanismes d'incitation et de rétroaction pour pousser pêcheurs et producteurs à améliorer la qualité, comme, par exemple:

   - le tri à quai, qui établirait un cadre d'incitation à la qualité dans le marché portuaire et donnerait aux producteurs un moyen de contrôler la qualité de la matière première;

- le classement des produits finis, qui sensibiliserait les producteurs à la qualité de leur production, assurerait un mécanisme rétroactif du contrôle de cette dernière et améliorerait l'image et la valeur marchande des produits canadiens.

3. Pour accroître la qualité, on pourrait miser sur une restructuration fondamentale, en procédant de la façon suivante:

   - restructurer les marchés portuaires, de manière à décourager la concurrence pour l'achat de grosses quantités en négociant ou en fixant des échelles de prix qui tiennent compte de la qualité (voir chapitre 15).

4. Comme mesures d'incitation ou comme subventions, on pourrait songer à celles-ci:

   - des primes accordées, sous forme de subventions, pour le poisson débarqué de première qualité, afin d'inciter les pêcheurs à manipuler correctement leurs prises;

   - des subventions accordées pour la transformation des bateaux, afin de rendre possibles une capture, une manutention et une conservation adéquates du poisson;

   - des subventions destinées à la construction d'installations appropriées de fabrication de glace et de déchargement;

   - des modifications au programme d'assurance-chômage, comme, par exemple, baser les prestations uniquement sur les débarquements de poisson de première qualité ou prévoir des stimulants pour la pêche pratiquée, quand c'est possible, durant la morte-saison.

Trois solutions, en plus de celles examinées ailleurs dans ce rapport, apparaissent comme les plus importantes. D'ailleurs, elles ne s'excluent pas mutuellement.

Solution 1:

Saignée, éviscération et mise en glace en mer obligatoires

Le gouvernement fédéral établirait une réglementation exigeant, avec certaines exceptions (les pêches d'hiver, par exemple), que toutes les prises soient saignées, éviscérées, lavées et mises en glace en mer. À la place de cette réglementation ou en plus d'elle, des règlements provinciaux pourraient défendre l'achat du poisson qui n'a pas subi ce traitement.

Le pour

a) Cette solution devrait améliorer immédiatement la qualité du poisson débarqué.

Le contre

a) Les acheteurs ne sont plus obligés de payer des prix qui tiennent compte de la qualité.

b) Difficile de veiller à l'application de règlements en mer.

c) Coûterait très cher dans le cas de certains bateaux (bien qu'on puisse remédier à cet inconvénient en accordant des subventions pour la transformation des navires) et exigerait qu'on prévoit des exceptions, dans le cas, par exemple, des pêches côtières d'hiver.

d) Bien des pêcheurs trouvent cette solution injuste, puisqu'ils sont les seuls à faire les frais de l'amélioration de la qualité.

Solution 2:

Le tri à quai

Le gouvernement autoriserait des acheteurs du secteur privé à classer le poisson débarqué, sous le contrôle, intermittent, d'inspecteurs fédéraux dont le rôle se limiterait à trancher les cas litigieux. Les degrés de qualité tiendraient compte non seulement des caractéristiques physiques du poisson (odeur, texture) mais aussi de la méthode de manutention en mer.

Le pour

a) Cette solution fournit une base commune à partir de laquelle les pêcheurs pourraient négocier, et établit des critères objectifs de qualité pour les différents prix payés par les acheteurs.

b) Elle assurerait une qualité plus égale des produits, le poisson se trouvant trié à quai.

c) Elle donnerait aux directions d'usines la possibilité d'établir une discipline d'achat.

Le contre

a) Ne garantit pas que les différences de prix seront fonction de la qualité, puisque les acheteurs pourraient toujours payer un prix supérieur pour du poisson de qualité inférieure.

Solution 3:

Le classement des produits finis

Il s'agirait de classer tous les produits à leur sortie de l'usine. Le classement serait, par voie d'accréditation, confié aux entreprises et assujetti à des vérifications gouvernementales. L'entreprise qui ne classerait pas ses produits comme il convient serait passible d'une amende ou se verrait retirer son accréditation officielle.

Le classement des produits finis soulève, du point de vue de la commercialisation, plusieurs questions fondamentales qui demandent à être étudiées attentivement. La principale est la suivante: le classement des produits finis engendrera-t-il des bénéfices nets plus élevés?

Les acheteurs de certains segments du marché sont prêts à payer plus cher des produits classés, en raison de la garantie de qualité qu'ils assurent. À l'échelon des négociants, ces acheteurs comprennent de gros détaillants qui recherchent des produits uniformes mais ne veulent pas dépenser de fortes sommes en tests de qualité. À l'échelon du commerce de détail, les produits classés plaisent aux consommateurs prudents. Les segments du marché sensibles à la qualité sont relativement restreints, mais ils s'accroissent sans cesse. Ce sont ceux qui achètent du filet frais ou congelé de première qualité, dont nous avons parlé précédemment. Toutefois les possibilités de classer le poisson frais ou de l'identifier par une marque de commerce semblent limitées.

Le Canada domine cette fraction du marché qui attache beaucoup d'importance au prix. Des études ont montré qu'elle était segmentée, mais aucune n'a indiqué de normes de classement qui permettraient d'élargir le marché dans son ensemble, d'accroître la part qu'en détient le Canada, ou encore d'y augmenter le prix des produits.

Plus de 80 % des produits du poisson de fond de l'Atlantique sont vendus par les quatre plus grosses entreprises. Onze firmes vendent plus de 95 % des produits. Celles-ci ont toutes des marques de commerce tant pour leurs produits de première qualité, que pour ceux de catégorie normale. Chaque marque de fabrique a un impact minimal sur les autres marques canadiennes, spécialement aux États-Unis et au Canada. Les Américains qui achètent des fournisseurs canadiens connaissent les producteurs de même que leurs produits, et savent à quelle qualité ils peuvent s'attendre de chacun d'eux. Ces acheteurs n'ont pas besoin que les produits finis soient classés pour

faire leur choix. C'est pour le marché des produits de qualité qu'on prévoit la plus forte croissance. Celui-ci ne sera nullement influencé par le classement des produits canadiens puisque les acheteurs qui le composent ont leurs propres exigences et leurs propres systèmes d'inspection.

Pour les producteurs, il est clair que, la plupart des segments de marché intéressés par les produits économiques ne croissent plus ou rétrécissent. D'autre part, ces mêmes producteurs sont conscients de la croissance du marché des produits de qualité et savent que, pour y pénétrer, ils devront être mieux en mesure de répondre aux exigences des clients. Certains d'entre eux peuvent se demander comment améliorer la qualité, mais il s'agit alors d'un problème de gestion et non de commercialisation, lequel peut être résolu par le classement des produits finis. De plus, pour d'autres producteurs, l'amélioration de la qualité pourrait n'être pas un investissement viable.

Cependant, un système joignant le classement des produits finis au tri à quai pourrait être utile s'il était appuyé, au débarquement, par des stimulants récompensant la qualité de la récolte et, à l'usine, par une amélioration des méthodes de manutention. Pour le proche avenir, on devrait s'attacher à rendre les pêcheurs et les producteurs plus capables de satisfaire aux normes particulières des acheteurs, à segmenter le marché de la qualité et à maintenir les coûts peu élevés. L'avantage principal du classement des produits est de mieux capter les signaux que le marché envoie aux producteurs et aux pêcheurs en les traduisant en prix qui tiennent compte de la qualité du poisson débarqué. Les responsables de la commercialisation devraient jouer un grand rôle dans la conception et la gestion du classement des produits finis.

Quant à savoir s'il faut indiquer clairement sur l'emballage le degré de qualité (plutôt que d'utiliser un code), c'est une question délicate — tout comme celle des normes de classement elles-mêmes — qui concerne la stratégie commerciale. Il existe, en gros, deux types d'acheteurs. Il y a, d'un côté, celui qui achète des produits canadiens dans le but de leur faire subir une transformation supplémentaire, ou qui gère une importante chaîne de restaurants-minute, et qui possède ses propres exigences et ses tests à lui. De l'autre, il y a l'acheteur moins averti: le simple consommateur ou le propriétaire d'un seul restaurant. C'est pour ce type d'acheteur que le classement des produits finis est surtout utile, parce qu'il fournit de l'information et garantit, dans une certaine mesure, une qualité uniforme. Étant donné ces faits, nous ne voyons pas la nécessité d'indiquer la qualité sur tous les produits, mais seulement sur ceux où cette indication permet d'atteindre les objectifs de notre stratégie commerciale.

Une autre possibilité serait d'adopter des normes de classement qui correspondent aux exigences des clients ou aux spécifications d'étiquetage des marques de commerce. L'important est de voir dans le classement des produits finis un instrument de la stratégie commerciale.

Pour résumer la question, voici les avantages et les inconvénients que présente, selon nous, le classement des produits finis:

Le pour

a) Bien conçu et bien appliqué, le classement pourrait faire augmenter la consommation du poisson canadien dans certains segments du marché.

b) Il fournirait aux usines un retour d'information sur la qualité de leurs produits.

c) Il assurerait l'uniformité de la qualité à l'intérieur de chaque catégorie.

d) Il constituerait la base d'une campagne de promotion générique du poisson et des produits canadiens de la pêche (voir chapitre 17).

e) Il rendrait le tri à quai plus acceptable aux pêcheurs.

Le contre

a) Une part importante des produits sont déjà fabriqués selon les exigences des clients.

b) Le classement gouvernemental n'aura aucune répercussion sur les produits qui dépassent déjà les normes. Il pourrait nuire aux produits inférieurs à la catégorie A en faisant baisser leur prix. Il faut bien connaître les exigences du marché pour déterminer les catégories du classement.

c) Il augmentera les frais des producteurs qui n'ont pas les moyens appropriés pour exercer une surveillance et un contrôle de la qualité.

d) La majorité des producteurs s'opposera à la mise en application d'un classement des produits finis, si celle-ci ne s'accompagne pas d'une réglementation de la manutention des prises en mer (éviscération, mise en glace, etc.).

En plus des solutions que nous venons de proposer, on pourrait songer à accroître la taille du poisson débarqué, en augmentant la grandeur des mailles des filets ou en remplaçant les filets maillants et les trappes par des engins plus sélectifs, comme la palangre. Nous jugeons ces moyens préférables à l'établissement d'une limite minimum pour la taille des poissons retenus, parce que cette dernière solution risque d'entraîner un gaspillage considérable des ressources: en effet, les poissons trop petits périraient en grand nombre si on les rejetait à la mer après les avoir capturés.

Recommandations

16. Appliquer simultanément, après une période d'essai d'un an, le tri à quai du poisson débarqué et le classement des produits finis, ce dernier étant utilisé, en même temps que la fixation des degrés de qualité et l'étiquetage, comme instrument de stratégie commerciale.

17. Par des mesures législatives fédérales, rendre obligatoires, avec certaines exceptions d'ordre pratique, la saignée, l'éviscération, la mise en glace et le lavage, en mer, du poisson de fond; simultanément, des lois provinciales concordantes devraient être appliquées pour les ventes à quai.

18. Élaborer un plan détaillé de développement des infrastructures pour chaque communauté villageoise considérée, afin de favoriser l'amélioration de la qualité. Ce plan prévoirait, en particulier, des installations adéquates pour la fabrication de la glace.

19. Prendre en considération, dans le programme de primes de production destinées aux pêcheurs (voir chapitre 18, recommandation 40), **les aspects relatifs à la qualité.**

20. Élaborer un programme détaillé de sensibilisation à la qualité pour que, d'ici trois ans, tous les partenaires de l'industrie aient reçu une formation en règle sur les principes, les avantages et les méthodes de traitement du poisson, vu comme un aliment.

21. Imposer, universellement, un maillage limite de 130 mm pour la pêche au chalut, et encourager la pêche à la ligne et à l'hameçon au lieu de la pêche aux filets maillants et aux trappes.

Commentaires

Il est indéniable, nous en avons bien des preuves, que la qualité des produits canadiens du hareng et du poisson de fond est inégale et d'un niveau moyen beaucoup plus bas que celui des produits de nos concurrents scandinaves, avec, toutefois, des exceptions importantes. Certains produits canadiens sont d'une qualité équivalente à celle des meilleurs produits du marché international.

La qualité, n'est pas une fin en elle-même. C'est un moyen d'augmenter le produit des ventes. Malheureusement, si la qualité ne s'améliore pas, il en résultera un accroissement des approvisionnements mis en marché dans des segments qu'occupent déjà nos produits. À court terme, cette situation aura pour effet de faire baisser les prix des produits canadiens, car pour que les marchés puissent prendre de l'expansion, il faut que les prix diminuent.

Par conséquent, nous sommes convaincus que l'amélioration de la qualité est une condition sine qua non de la viabilité économique de l'industrie. Par ailleurs, elle ne doit pas être imposée brutalement. Au contraire, il faut convaincre l'industrie que la qualité paie, et que les profits et les coûts qui en découlent se répartiront équitablement entre les pêcheurs et les producteurs.

Pour augmenter la qualité, il s'agit principalement de réformer les habitudes prises dans tous les secteurs de l'industrie, ce qui implique nécessairement des changements importants d'état d'esprit. Depuis les tout débuts de l'industrie des pêches au Canada, les produits de la pêche ont souvent été considérés davantage comme des produits de base à transformer que comme des biens à consommer — comme un gagne-pain plus que comme un mets fin et périssable sur une table lointaine. Cette attitude hante l'industrie depuis des générations. Elle était peut-être encore acceptable lorsque les coûts étaient plus bas et le poisson, bon marché, par rapport à celui de la viande et de la volaille, et lorsque les consommateurs ne pouvaient pas se payer autre chose ou qu'ils étaient moins exigeants. L'amélioration de la qualité suppose, de la part des pêcheurs comme des producteurs, un changement d'attitude et une meilleure compréhension des besoins du consommateur.

Tri à quai

Les résultats d'un projet pilote mené par le MPO en 1981 et les conclusions préliminaires d'une vaste série d'analyses effectuées cette saison ont démontré, à notre satisfaction, que la qualité peut rapporter. Le tri à quai et les primes d'incitation à la qualité pour soutenir le prix du poisson débarqué de première qualité ont eu pour résultat d'améliorer la qualité des débarquements, de réduire les déchets de traitement, d'augmenter les rendements et de faire baisser les coûts de production. Ces résultats nous indiquent que les producteurs eux-mêmes peuvent payer des primes de qualité et faire quand même des profits plus élevés, en raison des rendements accrus et de la meilleure productivité de la main-d'œuvre. Quand la démonstration aura produit les résultats escomptés auprès des intéressés, nous sommes sûrs que cela entraînera une amélioration de la qualité dans tous les secteurs de l'industrie de la pêche.

Le tri du poisson à quai reste toutefois la condition préalable indispensable à l'amélioration de la qualité, car il permettra de fixer les prix en y introduisant des différences basées sur la qualité. Cette classification ne modifie pas, par elle-même, le fonctionnement du marché portuaire; elle fournit tout simplement une information sur la qualité du poisson débarqué, basée sur des normes uniformes, reconnues par tous. Par conséquent, pour que le tri à quai soit efficace, les producteurs devront se soumettre à une discipline en matière d'achat — facteur qui fait tristement défaut dans toute l'industrie. Cette méthode, toutefois, perdra sa valeur si les acheteurs ne tiennent pas compte des différences de qualité reflétées par les prix, et offrent un prix élevé pour un poisson de mauvaise qualité au débarquement.

Au sujet de la qualité, comme sur d'autres questions que nous avons traitées, les mythes abondent. On croit, par exemple, que le poisson de trappe est de qualité intrinsèquement médiocre et le poisson frais pêché au chalut, de qualité supérieure. En fait, c'est le contraire qui est vrai, bien souvent. Le poisson de trappe, saigné, éviscéré, lavé et mis en glace immédiatement après avoir été capturé peut donner un produit de qualité supérieure — et il a été prouvé que, contrairement à la croyance

populaire, ces opérations peuvent s'effectuer sur les bateaux pratiquant la pêche à la trappe. Le poisson frais pêché au chalut, par contre, se détériore pendant les longs voyages, même s'il a été convenablement saigné, éviscéré, mis en caisse et glacé, et les prises capturées au début d'une campagne de quinze jours ne peuvent guère donner que des blocs de qualité moyenne, sans plus.

Manutention appropriée

D'aucuns croient qu'il n'est pas nécessaire de saigner et d'éviscérer le poisson à bord des navires, si celui-ci est débarqué quelques heures seulement après avoir été capturé, comme c'est le cas très souvent pour la pêche côtière. Le fait est que, pour obtenir un produit de première qualité, le poisson doit être saigné lorsqu'il est encore vivant, puis éviscéré, pour enlever le contenu de l'estomac, qui peut causer la détérioration très rapide de la chair en raison de diverses réactions biochimiques. Si le poisson est saigné, puis traité dans les heures qui suivent sa capture, l'éviscérage peut ne pas être nécessaire, mais il est certain que cette opération retarde la décomposition du poisson, chose extrêmement importante lorsque les arrivages sont abondants.

Il est également très important de mettre le poisson en glace, dans les plus brefs délais possibles après sa capture, car cela retarde le passage à la rigidité cadavérique. Si le poisson n'est pas glacé très rapidement et gardé au froid, la rigidité cadavérique apparaît très vite; et la rapidité de cette transformation, qui est très influencée par la température du poisson, altère la qualité du produit qui peut en être obtenu. Les filets coupés dans un poisson ayant atteint cet état trop rapidement sont habituellement mous et présentent des lacunes.

La question qui nous a le plus ennuyés était celle de savoir s'il fallait rendre obligatoires ou non la saignée, l'éviscérage et le glaçage du poisson en mer. D'une part, nous sommes convaincus que pêcheurs et producteurs tireraient profit de telles pratiques: les premiers, par le biais des primes à la qualité, les seconds, grâce à des coûts de transformation moins élevés et à un bénéfice de vente amélioré. Mais, nous hésitons à recommander des mesures qui, en fait, se ramènent à imposer, par voie de règlement, des habitudes commerciales saines.

Notre analyse du marché portuaire, cependant, nous indique que les producteurs se font concurrence, non pas pour la qualité, mais pour le volume et la sécurité d'approvisionnement; elle révèle, en outre, que les structures actuelles du marché portuaire ne favorisent pas l'établissement d'un système de primes basées sur la qualité, ni l'instauration d'une discipline d'achat chez les producteurs. Il est donc nécessaire d'adopter des mesures concrètes pour tenter d'améliorer la qualité du poisson débarqué. En conséquence nous en venons à regret à la conclusion que la saignée, l'éviscérage et la mise en glace du poisson à bord des navires doivent être imposées par des mesures législatives; d'une part, au niveau fédéral, pour les activités en mer et, d'autre part, au niveau provincial, pour les points de vente à quai. Il y aura, cependant, des exceptions, par exemple certaines pêches d'hiver, ou certaines espèces comme le flet et le sébaste qui ne sont normalement jamais éviscérées en mer.

Les gouvernements de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et du Québec sont favorables à l'idée de rendre obligatoires la saignée, l'éviscérage et le glaçage du poisson en mer et nous espérons qu'ils soutiendront aussi ces mesures en présentant des lois correspondantes pour interdire l'achat des prises qui n'ont pas été traitées conformément à la réglementation fédérale.

Comme la saignée et l'éviscérage seront effectués en mer, les producteurs verront moins l'attrait des primes à la qualité. Il conviendra de surveiller attentivement la situation et, si nécessaire, de recourir à des pressions morales et à la publicité pour inciter les producteurs à adopter des méthodes de fixation des prix en fonction de la qualité. Lorsque la négociation des prix est collective, il est possible de discuter sur les différences à introduire dans les prix pour tenir compte de la qualité.

Classement des produits finis

Le Groupe d'étude considère le classement des produits finis comme le prolongement logique du contrôle de la qualité dans les usines. En fait, comme la plupart des producteurs affirment que leurs emballages satisfont déjà aux normes de la consommation, cette classification ne devrait pas leur imposer de coûts supplémentaires très élevés. À notre avis, les avantages du classement des produits finis l'emportent sur les inconvénients, car il favorise le souci de la qualité, la discipline en matière d'achats et permet de développer les avantages commerciaux qui se rattachent au fait que les consommateurs reconnaissent les marques et y restent fidèles. Il est essentiel, cependant, que le classement des produits finis et l'étiquetage en fonction de la qualité, soient élaborés dans le contexte d'une stratégie commerciale. Les clients ne pourront tirer parti de ce classement que s'il est conçu pour répondre à leurs besoins. Certains producteurs s'inquiètent du fait que l'étiquetage des produits finis selon la qualité permettra aux acheteurs d'imposer la baisse des prix des produits de qualité médiocre; cette préoccupation nous semble peu fondée. En dernier ressort, le prix sera déterminé par l'offre et la demande de produits d'un type et d'une qualité donnés. Une classification bien faite facilite le choix de la qualité à l'acheteur. S'il ne dispose pas de renseignements sur la qualité de différents produits, il parviendra quand même à s'en faire une idée, soit après y avoir goûté, soit en raison de son expérience. Du point de vue de l'acheteur, l'information que fournit une marque de qualité — ou une marque de fabrique — et la confiance qu'il peut lui accorder, ont une certaine valeur. L'étiquetage selon la qualité, s'il est bien utilisé, ne diminuera certainement pas la valeur des produits canadiens de la pêche.

Les efforts et les fonds nécessaires pour assurer l'amélioration de la qualité doivent être fournis par tous les partenaires de l'industrie, et non par les pêcheurs seulement. La mise en application du tri du poisson à quai et du classement des produits finis sera difficile. Pour que ces programmes réussissent, il faut que leur application soit stricte, mais équitable, qu'elle soit, de même que leur mise en place, réalisée en collaboration avec les gouvernements provinciaux, qui ont tous fait part de leur désir de participer à l'établissement de la méthode de tri du poisson à quai.

En ce qui concerne l'application du classement des produits finis, nous préconisons un système de permis octroyés aux exportateurs et lié à la capacité à opérer cette classification (voir chapitre 17). Si le classement des produits finis d'une usine donnée ne correspond pas aux normes prescrites, celle-ci risquera de voir son permis suspendu; cela ne l'empêchera pas de poursuivre son activité, mais ses produits seront classés par une autre entreprise autorisée. D'autres mécanismes peuvent être imaginés pour faire respecter les règles préconisées, par exemple, des amendes, mais celles-ci devront être assez élevées si l'on veut éviter qu'elles ne constituent qu'un coût de plus au bilan du producteur qui enfreint régulièrement les règles. Une autre possibilité, la suspension du permis d'exploitation, est une sanction que les autorités hésiteront peut-être à imposer, en raison des emplois en jeu. C'est pourquoi les permis aux exportateurs nous ont semblé la meilleure solution à ce problème.

Par les autres recommandations relatives à la qualité, en particulier celles qui concernent le développement des infrastructures et le programme de sensibilisation à la qualité, nous espérons réorienter l'intérêt de l'industrie, pour que celle-ci accorde moins d'importance aux questions de volume et se préoccupe davantage de la qualité, particulièrement au moment de la manutention du poisson à bord des navires et à quai. Les primes de production proposées au chapitre 18 ne seraient accordées que pour les débarquements de toute première qualité, conformément aux normes établies pour le classement à quai.

15. Le marché portuaire

. . . le prix du poisson est le pivot de toute planification relative à l'industrie de la pêche.

Mémoire présenté au Groupe d'étude par le Syndicat des pêcheurs, des travailleurs de l'alimentation et ouvriers assimilés de Terre-Neuve

Le problème

Le marché portuaire est le point de jonction entre le pêcheur et le producteur, le premier à titre de vendeur de poisson débarqué, le deuxième comme acheteur de matière première. Pour les besoins du présent chapitre, le marché portuaire comprend uniquement le poisson vendu directement par les pêcheurs indépendants aux producteurs; sont exclues les ventes en mer aux navires étrangers et celles qui ont lieu à l'intérieur des coopératives, ou des sociétés de transformation à intégration verticale. Dans ce dernier cas, toutefois, les ventes ont une influence considérable sur l'interaction des secteurs de la récolte et de la transformation au marché portuaire, et elles peuvent avoir des incidences sur les quantités faisant l'objet des transactions à quai.

On peut dire du marché portuaire qu'il est «mal organisé». Sa structure, le comportement des acheteurs et des vendeurs, les variations saisonnières de la pêche et le fait que les ressources soient de propriété commune, ne permettent pas d'établir, à quai, des différences de prix adaptées à la qualité du poisson, ni de livrer, au moment opportun, une quantité et une qualité optimales de prises.

Le problème est donc de savoir s'il est nécessaire d'établir de nouvelles structures pour améliorer l'organisation du marché portuaire, dans le but d'accroître le revenu des pêcheurs et d'augmenter le bénéfice net des producteurs grâce à une matière première de meilleure qualité.

Il convient de noter que les transactions portuaires relèvent des autorités provinciales et que toute réforme en cette matière exigera la collaboration de ces dernières.

La situation

Le marché portuaire désigne l'ensemble des points de débarquements (environ 1 200) répartis sur toute la côte canadienne de l'Atlantique, où quelque 300 entreprises de traitement du poisson et environ 20 000 petites entreprises de pêche s'échangent le poisson, par l'achat et la vente, dans des conditions très variées de concurrence et selon des structures commerciales très diverses.

Parmi les facteurs qui rendent compte de la fixation des prix sur le marché portuaire, ainsi que de la quantité et de la qualité de poisson débarqué qui s'échange quotidiennement, on relève les suivants:

1. *Le caractère périssable du poisson.* — Cette caractéristique diminue le pouvoir de négociation du pêcheur parce qu'il n'a pas le temps de chercher les prix les plus avantageux et qu'il ne peut garder ses prises en attendant que les prix montent

2. *Le volume, unique préoccupation des producteurs.* — Comme nous l'avons déjà noté au chapitre 14, les producteurs se font concurrence, habituellement pour s'assurer un approvisionnement régulier en matière première, en offrant aux pêcheurs certains services ou en achetant le poisson sans tenir compte de la qualité. Une autre forme de concurrence se produit lorsque les producteurs acceptent d'acheter du poisson moins rentable (comme le poisson de fond) contre une garantie de livraison d'espèces qui rapportent bien (comme le homard). En conséquence, le pêcheur n'est pas incité par les conditions du marché portuaire à

débarquer du poisson de qualité. En fait, l'absence de discipline d'achat chez les producteurs leur fait souvent payer au prix fort une matière première de qualité inférieure au débarquement.

3. *La concentration des acheteurs.* — Les quatre grandes entreprises intégrées de production réalisent environ 40 % des débarquements de poisson de fond grâce aux chalutiers qui leur appartiennent, et achètent en outre 20 % des prises côtières (autrement dit, elles accaparent 60 % de la totalité des débarquements d'espèces démersales, ce qui comprend environ 33 % des achats de prises côtières). Cette concentration du pouvoir d'achat peut expliquer pourquoi la concurrence des prix entre producteurs n'a pas d'effet sur leur obsession du volume, les grosses entreprises assumant un rôle dominant dans la fixation des prix et les petites n'ayant pas les moyens d'offrir davantage. De plus, la plupart des ports côtiers ne comptent qu'un seul acheteur: les pêcheurs n'ont donc pas d'autre solution que de lui vendre leur pêche.

4. *Les liens entre pêcheurs et producteurs.* — Comme les pêcheurs ont rarement d'autres sources de capitaux, pour investir et approvisionner leur fonds de roulement, que les producteurs, et comme ces derniers veulent s'assurer un approvisionnement sûr, de nombreux pêcheurs obtiennent d'eux des prêts et des avances de fonds sous réserve qu'ils ne livreront leur récolte qu'à celui qui les aide. Les producteurs qui offrent de soutenir financièrement les pêcheurs vont même jusqu'à la prise de participation dans l'entreprise de pêche. De telles ententes rendent les pêcheurs vulnérables aux perturbations que peut connaître la situation financière des producteurs auxquels ils sont liés. D'autre part, ces derniers sont souvent dans l'incapacité d'honorer leurs engagements vis-à-vis des pêcheurs et risquent de se retrouver lourdement endettés et privés de l'approvisionnement qu'ils espéraient. De plus, ces liens ont tendance à restreindre la concurrence sur le marché portuaire et à maintenir les prix plus bas que de raison, bien que les pêcheurs y trouvent d'autres avantages.

5. *La présence de pêcheurs à temps partiel.* — On prétend que, dans certaines régions, les pêcheurs à temps partiel acceptent sans discussion le prix qu'on leur offre et qu'en cas d'engorgement du marché, les pêcheurs à plein temps risquent de ne pas pouvoir vendre leur récolte s'ils n'acceptent pas les prix plus bas conclus avec les pêcheurs à temps partiel.

6. *Les négociations collectives.* — Terre-Neuve est la seule province où des ententes collectives efficaces existent chez les pêcheurs côtiers. Le Nouveau-Brunswick a récemment adopté une loi autorisant cette pratique; dans les autres provinces, elle n'est pas autorisée explicitement. En Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve, les équipages des chalutiers ont droit à cet avantage. À Terre-Neuve, les négociations collectives constituent un pouvoir de contrepoids sur les marchés portuaires, en particulier sur ceux qui sont isolés et qui, autrement, seraient dominés par des acheteurs uniques. Elles protègent également les pêcheurs à plein temps contre les inconvénients de la concentration des acheteurs et de la concurrence exercée par les pêcheurs à temps partiel.

Outre les prix, un autre élément influence le rendement du marché portuaire: ce sont les livraisons, quotidiennes ou hebdomadaires, de matière première. La structure de ce marché ne permet pas de livrer des quantités optimales de poisson tout au long de l'année et il n'existe pas de mesures ou de mécanismes qui incitent à étaler les arrivages au-delà de la période de pointe saisonnière.

En fait, de multiples forces s'exercent sur l'activité des pêcheurs pour exagérer les pointes saisonnières des livraisons. Tout d'abord, la réglementation de l'assurance-chômage, qui fonde le droit aux prestations sur les revenus des dernières semaines de

pêche (voir chapitre 18), mais aussi le caractère de propriété commune des lieux de pêche, qui provoque la course au poisson avant que les quotas soient atteints. Cette situation aura même tendance à s'aggraver par suite de l'amélioration des techniques de pêche, les quotas permis pouvant alors être capturés plus rapidement. Cet effet sera atténué par les contingents d'entreprise, divisibles et échangeables, attribués aux gros navires. Ainsi, en sachant quelles seront leurs prises annuelles, les entreprises pourront étaler leur activité tout au long de l'année sans avoir à se préoccuper des quantités pêchées par leurs collègues.

En ce qui concerne les petits navires, cependant, il faudra peut-être adopter un autre mode de contingentement que le permis d'effort de pêche pour améliorer le rythme des arrivages, car ce système permet, tout au plus, de contrôler la capacité globale de pêche de la flotte et non la récolte annuelle de chaque bateau. Pour cela, des accords devront être conclus, non seulement entre les producteurs et les pêcheurs, mais entre les pêcheurs eux-mêmes, pour éviter que ceux qui se conforment aux règles n'aient pas à craindre que d'autres, qui ne les respecteraient pas, n'en tirent des avantages injustes. (L'exemple classique de ce genre d'accord est le programme d'étalement mis sur pied par les différents groupes de pêcheurs au flétan du Pacifique, qui fixe un laps de temps donné entre chaque voyage afin d'allonger la saison de pêche. On peut citer aussi le cas de la pêche à la pétoncle, dans laquelle la durée des voyages trimestriels est limitée par accord élaboré entre les pêcheurs, mais imposée par voie de règlement.)

Les solutions

Solution 1:

Une administration des marchés portuaires

Un organisme serait chargé d'acheter la totalité des poissons débarqués, à des prix fixés en fonction de la qualité, et de les revendre ensuite aux producteurs. Les barèmes de prix seraient établis par négociation entre les pêcheurs et les producteurs ou, si ces derniers ne réussissent pas à s'entendre, par l'Administration du marché portuaire. Cette situation serait analogue aux commissions provinciales des produits laitiers.

Le pour

a) Cette solution garantirait le maintien des différences de prix en fonction de la qualité.

b) Elle rendrait les pêcheurs moins dépendants des producteurs individuels.

c) Elle fournirait un moyen d'appliquer les contingents d'entreprise aux flottes de petits bateaux, car tous les arrivages seraient enregistrés séparément.

d) Enfin, elle pourrait servir de mécanisme de soutien, pour assurer la stabilisation des revenus des pêcheurs.

Le contre

a) Les pouvoirs publics participeraient aux décisions concernant la fixation des prix au jour le jour.

b) Il pourrait devenir indispensable de créer un système entièrement nouveau de distribution du poisson aux producteurs lorsque les arrivages quotidiens ne pourraient pas être vendus aux producteurs locaux.

c) Cette solution constituerait une orientation radicalement différente des usages en vigueur; à la suite des discussions que nous avons eues avec de nombreux groupes, il nous est apparu que ce système ne serait pas accepté à l'heure actuelle.

Solution 2:

Des offices de commercialisation des produits

Une agence serait chargée de veiller à ce que toute la récolte de poisson soit vendue, aux prix fixés pour chaque degré de qualité, ces derniers étant déterminés par négociation avec les producteurs ou, si l'accord ne peut se faire, par une décision arbitrale exécutoire. (Cet organisme ressemblerait aux nombreux offices de commercialisation sans gestion des approvisionnements du secteur agricole, dont l'Office de commercialisation des légumes de l'Ontario.)

Le pour

a) Cette solution assurerait la mise en place et le maintien de barèmes tenant compte de la qualité.

b) Dans certaines provinces, les statuts des offices de commercialisation des produits agricoles prévoient déjà la création d'organismes de ce type.

c) Enfin, elle fournirait d'autres avantages, comparables à ceux qui résulteraient de la création d'une Administration du marché portuaire, indiqués dans la solution 1.

Le contre

a) Les producteurs et les pêcheurs ne consentiront pas à ce que les décisions-clefs en matière de prix soient prises par arbitrage et par un organisme tiers.

Solution 3:

Les ventes aux enchères

Le poisson serait vendu quotidiennement, selon l'une ou l'autre des méthodes suivantes, ou les deux: vente aux enchères du poisson débarqué à une station d'échange dans les ports désignés, ou offres faites aux pêcheurs par les producteurs sur les prises annoncées par radiotéléphone.

En 1977, Robert Blair, expert des ventes aux enchères du poisson, a été chargé par le gouvernement terre-neuvien d'étudier la faisabilité de cette solution à Terre-Neuve. À l'époque, ses conclusions ont révélé qu'une telle méthode n'était pas applicable à la situation de la pêche dans la province, parce que, fondamentalement, les ventes aux enchères fonctionnent le mieux dans le cas de l'approvisionnement permanent du marché du frais et lorsque le poisson est débarqué à un port central pour être ensuite distribué aux clients. À Terre-Neuve, cette méthode de vente est inapplicable en raison des nombreux points de débarquement et du petit nombre d'acheteurs dans chacun, certains n'en ayant même qu'un seul. La réduction du nombre des points de débarquement aurait des effets trop néfastes pour les pêcheurs utilisant de petits bateaux. Après avoir nous-mêmes revu l'analyse de M. Blair, nous sommes arrivés à la conclusion que les ventes aux enchères ne seraient toujours pas appropriées aujourd'hui, sauf peut-être dans le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse.

Solution 4:

La négociation collective généralisée

La négociation collective au profit des pêcheurs côtiers devrait être étendue aux provinces où elle n'est pas encore expressément autorisée.

Le pour

a) Cette solution améliore la position des pêcheurs en matière de négociation, non seulement en ce qui concerne les prix, mais également pour les autres aspects de leurs rapports avec les producteurs (priorité des pêcheurs à plein temps sur les pêcheurs à temps partiel, cotisations aux caisses de prévoyance sociale, etc.).

b) Elle constitue un encadrement visant à rationaliser l'achat et la vente des produits selon les degrés de qualité établis.

Le contre

a) Les prix négociés collectivement ont tendance à être rigides et difficilement adaptables à l'évolution des coûts et des marchés des produits finis pendant la durée du contrat.

b) Enfin, les prix négociés collectivement ont tendance à être uniformes pour toute la région à laquelle s'applique le contrat. Cette uniformité défavorise aussi bien les pêcheurs qui jouissent de certains avantages concurrentiels, comme celui de livrer la récolte directement aux usines, que ces dernières, qui ont l'avantage d'être situées à proximité des réseaux de transport, reliés aux marchés. De même, l'uniformité des prix a pour effet d'augmenter les coûts des producteurs qui opèrent dans des régions éloignées et qui sont déjà à peine rentables au départ.

Solution 5:

Une commission de médiation des marchés portuaires

Une agence serait mise sur pied dans chaque province, avec pour mission de prévoir les problèmes risquant de se poser dans les marchés portuaires, en particulier les cas d'engorgement, ou d'autres difficultés nées des variations saisonnières des approvisionnements, et de chercher des solutions, en servant de médiateur lors de négociations engagées entre les pêcheurs et les producteurs.

Par exemple, une commission de médiation déciderait, après consultation des producteurs, des associations de pêcheurs et du MPO, qu'en raison de l'effort de pêche escompté et des prises attendues par rapport au TPA d'une pêche donnée, le quota serait atteint plus tôt que prévu; dans ce cas, la commission demanderait aux intéressés de se mettre d'accord sur un programme d'étalement des prises ou sur des contingents quotidiens, par exemple.

De même, si deux campagnes de pêche (à la morue et au capelan, par exemple) ont lieu en même temps dans une même région, obligeant certaines usines à refuser les prises de l'une, et si cette difficulté est prévue assez longtemps à l'avance, des dispositions pourront être prises pour livrer cette récolte ailleurs. À Terre-Neuve, le Fishing Industry Advisory Board pourrait, avec des pouvoirs accrus, tenir ce rôle. (Cette proposition a déjà été faite par la Commission sur la pêche côtière de Terre-Neuve.)

Le pour

a) Cette solution permettrait d'étaler les livraisons de poisson en fournissant un mécanisme qui serait à l'avantage de toutes les parties intéressées.

b) Enfin, elle constituerait un point de jonction, facilitant la résolution des conflits relatifs au marché portuaire, un domaine qui, jusqu'ici, a été très négligé.

Le contre

a) Elle pourrait devenir un «tigre de papier» et empêcher plus tard la mise en place de la négociation collective dans les régions où elle n'est pas encore appliquée.

Recommandations

22. Les producteurs devraient établir une échelle de prix, fondée sur la qualité du poisson débarqué; les cas où cette échelle ne s'appliquerait pas devraient être rendus publics.

23. Les gouvernements provinciaux qui n'ont pas encore adopté de loi concernant la négociation collective pour les pêcheurs côtiers devraient le faire. Le gouvernement fédéral devrait appuyer cette négociation collective sous toutes ses formes, en la prévoyant explicitement dans son projet de loi sur la concurrence.

24. Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient étudier les avantages que présenteraient des commissions de médiation ou une administration des marchés portuaires, ou encore d'autres institutions capables d'améliorer l'organisation et l'efficacité de ces marchés.

Commentaires

Nous croyons que le marché portuaire est au cœur de nombreux problèmes structurels de l'industrie. Un marché portuaire bien organisé et des prix en fonction de la qualité sont les facteurs déterminants qui permettraient de mettre en application et de contrôler efficacement les permis à contingent individuel (en fournissant des données fiables), de mieux mettre en œuvre les programmes de stabilisation et de supplément de revenu, enfin, d'améliorer la consultation et de réduire l'animosité et les conflits entre les pêcheurs, les producteurs et les gouvernements.

Comme nous l'avons expliqué au chapitre précédent, seuls les prix peuvent inciter à améliorer le rendement et engendrer une attitude plus positive à l'égard de la qualité. Les gouvernements devraient donc utiliser leurs pouvoirs pour obliger les producteurs à payer des prix différents selon la qualité.

La restructuration du marché portuaire pourrait s'inspirer du système norvégien, mode d'organisation que recommande fortement le Syndicat des pêcheurs, des travailleurs de l'alimentation et ouvriers assimilés de Terre-Neuve. Dans ce système, le gouvernement intervient lorsque les producteurs et les pêcheurs ne s'entendent pas sur les prix, et paie la différence entre le montant qu'un producteur moyen peut se permettre de payer pour s'assurer un bénéfice raisonnable, et ce dont le pêcheur moyen a besoin pour que ses investissements lui rapportent un revenu décent.

Cette méthode, toutefois, se révèle très imparfaite, car, en plus des problèmes qu'elle pose relativement aux définitions et à la cueillette de données, elle entraîne inévitablement une escalade des subventions, comme ce fut le cas en Norvège. Si le gouvernement protège les revenus nets de cette manière, les parties intéressées ne sentiront pas le besoin de limiter leurs coûts. Producteurs et pêcheurs ne se préoccuperont pas de restreindre l'accroissement de leur capacité, sachant que les pertes causées par l'augmentation de leurs coûts seront couvertes par les subventions du gouvernement. Par conséquent, les subventions augmenteront à mesure que l'industrie deviendra moins rentable, c'est-à-dire que le coût unitaire des produits s'accroîtra. C'est exactement ce qui est arrivé en Norvège. À notre avis, il existe de meilleurs moyens d'augmenter le revenu des pêcheurs; nous en indiquons au chapitre 18.

Pour ce qui est des autres méthodes de restructuration du marché portuaire, il nous semble que la création de commissions de médiation, avec la collaboration des provinces, serait la solution la plus prometteuse à court terme. (Toutefois, sans véritable négociation collective, cette solution risque d'être inefficace.) Ces commissions, mises sur pied dans chaque province, auraient pour fonction de prévoir les problèmes risquant de se poser dans les marchés portuaires, particulièrement les engorgements, ou d'autres difficultés créées par les variations saisonnières des approvisionnements, et de chercher des solutions, en servant de médiateur entre les pêcheurs et les producteurs. À long terme, d'autres possibilités devraient être envisagées, selon la situation particulière de chaque province. On pourrait, par exemple, établir dans chaque province une administration des marchés portuaires qui achèterait le poisson des pêcheurs, à des prix négociés ou prescrits, pour le vendre ensuite aux producteurs.

Nous croyons, en outre, fermement qu'il faut encourager les négociations collectives, mais non, comme par le passé, en accordant des subventions aux associations de pêcheurs. Un tel financement ne fait que fragmenter l'organisation des pêcheurs et peut empêcher la création d'un leadership efficace. Si l'on craint que les négociations collectives soient contraires à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, on sera rassuré lorsque le nouveau projet de loi sur la concurrence sera présenté.

Enfin, nous doutons de l'opportunité des ententes collectives comportant des prix uniformes pour toute la région auquelle s'applique le contrat. Cette uniformité défavorise tant les pêcheurs qui jouissent de certains avantages concurrentiels (comme celui

de pouvoir approvisionner directement les usines), que les usines qui, favorisées, elles aussi, sur le plan de la concurrence, peuvent, en raison de leur proximité des facilités de transport, distribuer plus aisément leurs produits sur les marchés.

Nous croyons, de plus, qu'il n'est pas opportun de maintenir les prix au même niveau pendant tout la période que dure le contrat. Nous engageons fortement les associations de producteurs et les syndicats à étudier la possibilité de négocier des prix modifiables au cours de l'année, de façon à inciter les pêcheurs à prendre du poisson pendant la morte-saison, utilisant, par le fait même, le mécanisme de la négociation collective pour tenter de résoudre les problèmes causés par les variations saisonnières. En Islande et en Norvège, par exemple, les prix sont négociés tous les trimestres.

16. Améliorer la rentabilité des usines de transformation du poisson

Dans les affaires, le profit est plus qu'une marque de succès: c'en est une condition essentielle. En effet, l'absence continuelle de profit entraîne la faillite.

Juge Louis D. Brandeis

Le problème

Bien que les bénéfices d'exploitation du secteur de la transformation soient trop faibles, à moyen terme, on ne prévoit pas de hausse du prix de vente réel (déduction faite de l'inflation) de la plupart des produits de la pêche de la côte atlantique. Par conséquent, l'industrie doit réduire ses coûts et fabriquer plus de produits à valeur optimale.

La réduction des frais ne doit cependant pas se faire aux dépens des pêcheurs, qui, dans de nombreuses régions, ont des revenus à peine suffisants. Elle ne doit pas se faire non plus aux dépens des employés des usines dont les salaires, si l'on tient compte de l'inflation et de la rémunération moyenne dans l'industrie de l'alimentation, ne sont pas trop élevés. Il faut donc améliorer le rendement des usines de façon à ce que les marges bénéficiaires brutes atteignent, en moyenne, de 17 à 19 % du total des ventes.

Bien qu'améliorer le rendement des usines soit la responsabilité des chefs d'entreprise, il faudrait établir une politique et des programmes gouvernementaux qui les y incitent.

La situation

Au chapitre 5, nous avons fait une analyse macro-économique du secteur de la transformation. Nous allons, ici, passer de la macro à la micro-analyse pour examiner la situation des usines mêmes. Plus précisément, nous indiquerons quelles sont les améliorations qu'il faut apporter à l'exploitation des usines pour leur faire atteindre la marge bénéficiaire brute de 17 à 19 % dont il a été question au chapitre 5. Notons que cette valeur cible est le minimum nécessaire pour assurer la viabilité économique d'une entreprise. Dans notre étude, nous nous pencherons sur la structure des coûts d'exploitation des usines de transformation du poisson de fond et nous en analyserons les principaux éléments.

Dans le présent chapitre, nous insisterons moins que dans les douze autres de la présente section, sur les solutions à envisager, pour deux raisons. Premièrement, l'exploitation efficace d'une usine dépend beaucoup plus de la stratégie adoptée par sa direction et des décisions courantes de cette dernière que des programmes gouvernementaux la concernant. À cet égard, les effets de la politique gouvernementale sont plutôt indirects, mais non moins déterminants; ils touchent l'exploitation de l'usine par l'intermédiaire de la gestion des ressources naturelles, des permis, de l'attribution des quotas, de la réglementation de la grandeur de maille, des programmes d'amélioration de la qualité, du soutien pour les équipements matériels, de l'assurance-chômage et ainsi de suite. Bon nombre de ces facteurs sont examinés dans d'autres chapitres, mais nous étudierons ici leur incidence sur les coûts d'exploitation. L'application des recommandations énoncées dans d'autres chapitres déterminera si un grand nombre des mesures de rentabilisation que doivent prendre les directeurs d'usines sont réalisables.

La politique et les programmes gouvernementaux ont aussi sur la micro-économie du secteur de la transformation une influence directe qui s'exerce par des subventions en capital et, parfois, une aide à l'exploitation, par la délivrance de permis, dans certaines provinces, et par divers programmes de formation tant à l'échelon fédéral que provincial. Nous reviendrons plus loin sur certains de ces facteurs.

La deuxième raison pour laquelle nous ne nous attarderons pas aux solutions à envisager tient au fait que les provinces ont compétence sur une bonne partie des activités directement reliées à la transformation du poisson, ce qui limite les initiatives que le gouvernement fédéral peut prendre sans leur accord. Par conséquent, nous nous attacherons à analyser le problème plutôt qu'à déterminer des solutions concrètes.

Bénéfice d'exploitation

Le bénéfice d'exploitation (ou la marge bénéficiaire brute, comme on l'a appelé au chapitre 5) est le moteur de toute entreprise. Il fournit les fonds nécessaires pour payer les frais de ventes, les dépenses d'investissement, les impôts et les dividendes des actionnaires. Au chapitre 5, nous avons vu qu'après 1978 le bénéfice net de l'industrie a commencé à décroître d'abord en raison de l'exploitation. En 1981, les pertes avaient entraîné un déficit énorme du fonds de roulement, aggravé encore par des emprunts à court terme excessifs et des frais d'intérêt démesurés.

La crise de l'industrie de transformation du poisson est due au fait que le bénéfice d'exploitation, qui, en 1981, correspondait, en moyenne, à 12 % des ventes, est tout à fait insuffisant pour soutenir les entreprises. Au chapitre 5, nous avons indiqué que l'industrie doit avoir une marge bénéficiaire brute d'environ 18 %, au minimum, moyenne établie en tenant compte des bonnes et des mauvaises années. Les propriétaires de chalutiers ont besoin d'une marge bénéficiaire un peu plus importante en raison de leurs investissements d'équipement plus élevés.

Le bénéfice d'exploitation est égal au produit des ventes moins les coûts directs de fabrication. Ceux-ci comprennent les éléments suivants: matière première, main-d'œuvre directe nécessaire pour le transport (du quai aux installations de congélation) et le traitement des prises, matières utilisées dans le conditionnement du poisson (emballage, additifs alimentaires, etc.) et frais généraux de fabrication (salaires des contremaîtres et du personnel d'entretien, fournitures de réparation et d'entretien, services publics, impôts, locations, assurances, fournitures de l'usine, etc.). Sont exclus les frais d'intérêt et d'amortissement, ainsi que les fournitures de bureau et le salaire des employés de bureau. Pour les usines approvisionnées par chalutiers, le coût de la matière première ne doit pas comprendre l'intérêt ni l'amortissement des navires.

Le tableau 16.1 indique la part des frais d'exploitation que représentent trois des quatre éléments (le poisson, la main-d'œuvre et les autres matières) d'après des données provenant de diverses sources. Les valeurs indiquées se rapportent au poisson de fond congelé et constituent une moyenne calculée à partir d'un grand nombre d'usines. On remarque de grandes différences entres les usines selon les espèces traitées et la gamme des produits ainsi que le coût de la matière première, ce dernier comprenant le transport des prises à l'usine, le rendement du poisson et la productivité de la main-d'œuvre. Les coûts d'exploitation des producteurs de poisson salé, des usines de traitement des mollusques et des crustacés, et des entreprises de mise en conserve auront une physionomie bien différente de ceux indiqués au tableau 16.1.

Les chiffres du tableau montrent que la main-d'œuvre directe est un facteur des coûts d'exploitation dont l'importance relative a grandi de 1970 à 1982. Nous avons noté d'autres indices de cette tendance au chapitre 5. En général, le coût de la matière première a deux fois plus d'importance que celui de la main-d'œuvre directe (moins pour le flet, mais plus pour l'aiglefin) et douze fois plus que celui des autres matières (emballage et additifs alimentaires). Cela indique où doivent porter les efforts de réduction des coûts.

Il est plus difficile d'évaluer quantitativement les frais généraux de fabrication en raison des variations importantes d'une usine à l'autre et de la diversité des méthodes comptables. Le cabinet Woods Gordon a fait une étude détaillée des comptes (1981) de 19 entreprises, considérées comme raisonnablement représentatives de l'industrie.

Tableau 16.1

Éléments des coûts d'exploitation
(cœfficient de pondération, pourcentage)

	Matière première	Main-d'œuvre	Autres matières	Total
Rapport d'Inbucon (1970)[1]	67,4 %	25,2 %	7,4 %	100 %
PAT (1977-1978)[2]	64,6	30,0	5,5	100
Poisson de fond (FCC 1982)[3]	62,0	32,9	5,1	100
Morue	63,6	32,0	4,4	100
Aiglefin	66,1	28,8	5,1	100
Goberge	58,8	34,3	6,9	100
Sébaste	62,7	29,8	7,5	100
Flet	56,7	38,6	4,7	100

Sources:
[1] Inbucon Consultants, *Report on a Productivity Study of the Fresh and Frozen Groundfish Industry on the East Coast*, 1970.

[2] Données fournies au ministère des Pêches et Océans par les entreprises ayant reçu de l'aide en vertu du Programme d'aide temporaire (PAT).

[3] Données réunies par le Conseil canadien des pêcheries, portant sur 170 millions de livres de produits de la pêche, 1981-1982. Les données sur les espèces individuelles proviennent de la même source.

On a tenté de distinguer les différents éléments des frais généraux que nous avons mentionnés ci-dessus. En moyenne, pour les usines de traitement du poisson de fond, les frais généraux équivalent à environ 70 % du coût de la main-d'œuvre directe, bien qu'on ait constaté d'énormes variations*. En se servant, pour le calcul, de cette proportion empirique de 70 % et, pour les trois autres éléments des coûts d'exploitation, des moyennes de 1982 relatives au poisson de fond (tableau 16.1), le total des frais d'exploitation se répartirait ainsi: matière première, 50,4 %, main-d'œuvre directe, 26,7 %, autres matières, 4,1 % et frais généraux de fabrication, 18,7 %.

Voici les principaux éléments des frais généraux indiqués par l'étude de Woods Gordon et la proportion du total qu'il représente: contremaîtres et autre main-d'œuvre, 40 %; services publics, 20 %; fournitures d'entretien, 20 %; autres éléments (assurances, impôts, locations, glace et fournitures diverses), 20 %. Environ 40 % de ces frais peuvent varier en fonction du volume de la production. Les autres coûts sont fixes, aussi longtemps que l'usine tourne.

L'électricité représente 3 ou 4 % du coût d'exploitation total, et davantage lorsque les quantités de poisson à congeler sont particulièrement importantes. Ces frais semblent insignifiants comparés au coût d'autres éléments, mais n'oublions pas que, pour l'ensemble de l'industrie, les services publics représentent presque 3 % des ventes, soit quelque 30 millions de dollars annuellement. Ce montant équivaut, en gros, à l'intérêt de la dette à long terme. Ainsi, comme le montre cet exemple, les entreprises ne doivent rien négliger pour réduire leurs frais d'exploitation.

Les deux facteurs du coût les plus importants sont évidemment la matière première et la main-d'œuvre directe. La direction d'une entreprise ne peut pas faire grand chose pour réduire les coûts d'emballage ou les éléments fixes des frais généraux de fabrication. Cela laisse plus de 90 % des coûts qui se prêtent à un contrôle, lesquels sont, selon toute probabilité, attribuables aux achats de poisson et à la main-d'œuvre directe.

* Les frais généraux de fabrication englobent certains éléments dont les coûts sont fixes et, par conséquent, ils ne peuvent, en théorie, être proportionnels à des coûts variables comme ceux de la main-d'œuvre directe. La proportion empirique de 70 % n'est utile que pour une analyse de la situation d'ensemble.

Pour le producteur, le coût de la matière première, par livre de produit fini, est égal au coût du poisson livré à l'usine, divisé par le rendement (voir ce terme au glossaire) de ce dernier (il s'agit habituellement de poisson éviscéré, non étêté). C'est ce qu'on appelle d'ordinaire le «coût de la chair».

Le coût de la main-d'œuvre est, lui aussi, un rapport. Il est égal au taux des salaires moyens en vigueur, exprimé en dollars à l'heure, divisé par la productivité, c'est-à-dire la quantité moyenne de produit fini (en livres) à l'heure. La rémunération varie selon la qualification des employés. Il faut aussi compter la rétribution des heures supplémentaires, les primes de rendement et un montant supplémentaire équivalent à environ 15 % des salaires pour les avantages sociaux. La productivité est fonction des tâches à exécuter et de nombreux autres facteurs que nous examinerons plus loin.

Calculons, à titre d'exemple, la marge bénéficiaire et le coût de production en partant des données suivantes. On achète le poisson 0,23 $ la livre; son rendement est de 36 %; le taux moyen des salaires est de 6 $ l'heure; la productivité moyenne, 18,2 livres à l'heure; les autres matières reviennent à 0,05 $ par livre de produit fini; les frais généraux de fabrication équivalent à 70 % du coût de la main-d'œuvre. Nous obtenons un coût total de production de 1,25 $, réparti comme suit: poisson, 0,639 $, main-d'œuvre, 0,33 $, autres matières, 0,051 $, et frais généraux, 0,231 $. Si le prix de vente est de 1,55 $ à la sortie de l'usine, le bénéfice d'exploitation est de 0,30 $ la livre, soit 19,4 % des ventes.

Les facteurs déterminant le bénéfice d'exploitation

Nous pouvons exprimer par une équation simple le bénéfice (ou les pertes) d'exploitation provenant d'une livre de produit de la pêche:

$$\text{bénéfice d'exploitation} = pm - (c/r + s/p + m + fg)$$

- pm = prix du marché, à la sortie de l'usine, par livre de produit
- c = coût, par livre, du poisson débarqué à l'usine
- r = rendement du poisson (produit final obtenu à partir de la matière première)
- s = taux moyen des salaires ($ l'heure) payés aux employés de l'usine
- p = productivité moyenne de l'usine (livres de produit par heure-homme)
- m = coût des matières utilisées par livre de produit
- fg = frais généraux de fabrication par livre de produit

Les marges bénéficiaires seront différentes pour chaque produit, puisque les prix du marché, le rendement, le coût de la main-d'œuvre, etc. varient. Chaque usine fabrique plus d'un type de produits et s'efforce d'utiliser sa matière première de manière à en tirer le plus gros bénéfice (par livre de poisson emballé). Ses possibilités sont cependant limitées par des facteurs comme la qualité et la grosseur du poisson, la période maximum de conservation avant traitement et les capacités de commercialisation de l'entreprise. La rentabilité est déterminée par la marge bénéficiaire unitaire et la quantité relative de chaque type de produits fabriqué. Le bénéfice d'exploitation total pour une année dépend également du volume de matière première traitée.

Nous supposerons que les directeurs d'usine n'ont pas les moyens d'agir sur les prix unitaires du marché ni sur la valeur commerciale des produits de la pêche. Ainsi, pour maximiser le bénéfice d'exploitation des usines, il faut minimiser les coûts et optimiser les emballages, c'est-à-dire transformer une plus grande quantité de matière première en produits à marge bénéficiaire élevée.

Parmi la multitude des facteurs de rentabilité, nous en considérerons cinq que nous tenons pour les plus importants: la qualité de la matière première, la grosseur moyenne du poisson, la gestion de l'usine, les variations (quotidiennes et saisonnières) des approvisionnements et la méthode de pêche. Évidemment, des facteurs

tels que le rendement du capital investi dans l'usine, l'emplacement de cette dernière et la compétence de la main-d'œuvre sont importants, souvent même, cruciaux. Certains d'entre eux doivent être considérés comme invariables à court et à moyen terme; d'autres se rangent sous la rubrique gestion de l'usine et sont compris implicitement dans les cinq principaux facteurs.

Le tableau 16.2 montre l'influence de ces facteurs sur les coûts d'exploitation, un x indiquant que le facteur en question a un effet direct considérable sur un élément donné. Les facteurs eux-mêmes sont en corrélation. Par exemple, la méthode de pêche — chalut, palangre, trappes — est un déterminant important de la variation des approvisionnements, de la grosseur moyenne du poisson et de la qualité de la matière première.

Le tableau 16.2 indique seulement l'effet direct de la méthode de pêche sur le coût du poisson débarqué. Son effet indirect sur le rendement du poisson et la productivité est compris dans d'autres facteurs. De même, les variations quotidiennes et saisonnières de l'approvisionnement en poisson limitent énormément la liberté de manœuvre de la direction (gestion) et affectent la qualité.

La direction, par ses décisions de gestion, a aussi une influence sur la grosseur et la qualité du poisson arrivant à l'usine; elle peut ainsi faire varier directement un élément du coût, comme la productivité de la main-d'œuvre, au moyen de programmes de formation, de primes de rendement, ou encore par les horaires de travail, et, indirectement, en éliminant la matière première qui ferait baisser la productivité.

Tableau 16.2

Facteurs agissant sur le bénéfice d'exploitation
(un x indique un effet considérable)

Élément	Qualité	Grosseur du poisson	Gestion de l'usine	Variations de l'approvisionnement	Méthode de pêche
Coût de la matière première (c)	x	x	x	x	x
Rendement du poisson (r)	x		x	x	
Salaires (s)			x	x	
Productivité (p)	x	x	x	x	
Autres matières (m)			x		
Frais généraux (fg)	x		x	x	
Gamme des produits	x	x	x	x	

Commentons les indications du tableau 16.2.

1. *Coût de la matière première.* — Le coût de la matière première devrait dépendre de la qualité et de la grosseur du poisson, car une meilleure qualité et, jusqu'à un certain point, de plus gros poissons augmentent le produit des ventes et réduisent les coûts de fabrication. Des approvisionnements non uniformes, soit trop, soit pas assez abondants, ont souvent pour effet de modifier les prix à quai.

La méthode de pêche a également une influence sur le coût du poisson débarqué. La pêche de la morue aux trappes, par exemple, peut être moins coûteuse, par livre de poisson débarqué, que la pêche à la palangre, mais comme la saison de pêche est plus courte, le pêcheur aux trappes aura besoin d'une marge bénéficiaire plus large.

Le coût du poisson débarqué peut aussi être influencé par la direction de l'usine, qui décide des moyens de transport et de débarquement à employer. Aller chercher le poisson à de nombreux points de débarquement dispersés peut augmenter de un à

trois cents la livre (5-10 %) le coût de la matière première, sans parler de la détérioration de la qualité qu'entraîne cette opération. Il serait possible de réduire ce coût et d'augmenter la qualité en diminuant le nombre des ports de pêche et en améliorant les installations de ces derniers, mais nous sommes conscients que très peu de changements peuvent être réalisés à cet égard à court ou à moyen terme.

2. *Rendement du poisson.* — La quantité de produit fini tirée de la matière première, pour une espèce donnée, dépend de la qualité du poisson, du volume débité et de la gestion de l'usine. Les variations de taille du poisson, pourvu que les écarts ne soient pas trop grands, n'influent pas de façon significative sur son rendement. Il y a un compromis à trouver entre la productivité de la main-d'œuvre et le rendement du poisson (en général, plus le tranchage et le parage se font rapidement, plus le rendement est faible), en se basant sur le rapport du coût de ce dernier aux salaires des ouvriers. De plus, si l'usine reçoit, sur de courtes périodes, des quantités inhabituellement grandes de matière première, elle peut être obligée d'accélérer les opérations de filetage, souvent au préjudice du rendement, afin d'éviter la détérioration du poisson.

Le rendement du poisson est souvent fonction de sa qualité. Une meilleure qualité réduit les pertes causées par la détérioration. De plus, un poisson à chair ferme est plus facile à trancher; les pertes dues au parage sont ainsi moins élevées. Les estimations de l'accroissement de rendement résultant d'une meilleure qualité de la matière première sont entièrement fonction de la situation de chaque usine. Pour la morue, cependant, on pourrait réaliser une amélioration moyenne de 2 à 5 %, selon le rendement de départ.

Un accroissement de rendement de trois points — de 33 à 36 %, par exemple — a pour effet d'abaisser de 8,3 % l'élément *matière première* du coût de production et d'augmenter de 9.1 % le volume produit. L'optimisation du rendement est donc une tâche urgente à laquelle doit s'atteler la direction des usines. C'est, sans aucun doute, un des deux principaux moyens de réduire les coûts de façon importante.

3. *Productivité.* — La deuxième possibilité, c'est d'améliorer la productivité de la main-d'œuvre, domaine où la compétence de la direction est également de première importance. La qualité du poisson à traiter, sa taille et son uniformité ont une incidence sur la productivité.

Les gestes que doit faire un ouvrier travaillant sur une chaîne de production ne sont pas tellement influencés par la taille du poisson, pourvu que celle-ci ne varie pas excessivement. Une morue de six livres peut être traitée presque aussi rapidement qu'une morue de trois livres, mais le poids du produit sera deux fois plus élevé. Dans des conditions d'exploitation normales, la productivité de la main-d'œuvre directe sera strictement proportionnelle à la taille moyenne du poisson. La productivité sera également plus élevée si la taille du poisson varie peu. Ce facteur est particulièrement important pour le tranchage mécanique du poisson.

Une meilleure qualité de la matière première augmente la productivité parce qu'elle simplifie le tranchage et le parage des filets. Trancher un beau filet dans une chair molle n'est pas facile. Les filets en mauvais état doivent être soigneusement parés. De plus, retirer les arêtes d'un poisson à chair molle est plus malaisé. Enlever les parasites de la chair est une autre opération qui ralentit le débit. Comme ces opérations sont plus difficiles, le contrôle de la qualité doit être plus minutieux et il prend, par conséquent, plus de temps. Enfin, on reconnaît généralement, et cela n'a rien de surprenant, que la qualité du poisson agit sur le moral des ouvriers de l'usine. Ce facteur psychologique accroît encore l'influence de la qualité sur la productivité.

En règle générale, la productivité souffrira des grandes variations, quotidiennes ou saisonnières, que peut connaître l'approvisionnement en matière première. Les

ouvriers perdent la main pendant les périodes d'oisiveté prolongée et doivent, dans une certaine mesure, réapprendre leur métier chaque printemps. La main-d'œuvre saisonnière étant souvent peut attachée à son emploi, le taux de roulement des usines est élevé et la productivité, faible pendant la période d'apprentissage.

Les grandes fluctuations quotidiennes de l'approvisionnement, comme il s'en produit pendant la période de pointe de la pêche côtière ou quand l'arrivée des chalutiers est irrégulière, font baisser la productivité en perturbant le rythme du travail et en rendant l'organisation de la production beaucoup plus difficile. Si l'usine fait venir des ouvriers en prévision d'un gros arrivage de matière première, et que celle-ci n'arrive pas, les heures rémunérées seront une perte sèche. D'ailleurs, on a souvent observé que la main-d'œuvre avait un rythme de travail assez élastique, qui lui permettait, selon les exigences, de produire peu ou beaucoup dans un même nombre d'heures.

Il incombe à la direction de l'usine de créer des conditions qui favorisent l'augmentation de la productivité: un milieu de travail sain, des possibilités de formation, un encadrement des ouvriers, une organisation optimale de la production et le respect de contrats correctement passés. De nombreuses lacunes existent encore dans chacun de ces domaines.

Pour l'industrie de la pêche, le problème le plus grave et le plus difficile à régler semble être, comme l'ont conclu maintes études, sa faible productivité. Récemment, la Commission royale créée pour étudier la situation de la pêche côtière à Terre-Neuve et au Labrador (rapport de l'étape II et III) a affirmé que la productivité des usines de Terre-Neuve ne correspondait, en moyenne, qu'à 43 % de la norme généralement admise, fondée sur les méthodes industrielles relatives au rythme de travail et aux procédés manuels. La Commission cite une étude semblable, exécutée, en 1968, par la cabinet Inbucon, qui ne signalait qu'une productivité légèrement supérieure (48 %). Un tel résultat est loin d'être encourageant. Qui pis est, la situation, dont on connaît la gravité depuis quinze ans, ne semble pas s'être améliorée. En fait, il se peut qu'elle ait empiré.

On ne peut espérer parvenir à une rentabilité constante si la productivité ne s'accroît pas considérablement. Il est nécessaire, et possible, d'améliorer la qualité de la matière première, d'augmenter la taille moyenne du poisson, de contrôler davantage et d'uniformiser l'approvisionnement.

Il est également essentiel d'avoir des contremaîtres bien formés et consciencieux. Il en faudrait un pour quinze ou vingt ouvriers. La Commission royale de Terre-Neuve a noté que, pendant la période de pointe de la pêche côtière, ce rapport pouvait tomber à un pour cent. Même le meilleur contremaître ne pourrait faire un bon travail dans de telles conditions.

La direction doit être capable de diagnostiquer de façon systématique les obstacles à la productivité et d'adopter les méthodes industrielles conçues pour les surmonter. Des programmes gouvernementaux pourraient être créés pour aider la direction des usines à cet égard, ce qui permettrait de mieux faire connaître les avantages de ces méthodes. Ce sont toutefois les producteurs qui doivent prendre l'initiative en cette matière.

Les effets d'une meilleure productivité sur les coûts d'exploitation peuvent être considérables. Une augmentation de 20 % du débit moyen par homme-heure réduirait de presque 17 % le coût de la main-d'œuvre directe et d'environ 4 ou 5 % le coût total d'exploitation, à quoi s'ajouterait une diminution des frais généraux de fabrication. On n'atteindra pas un tel résultat en demandant aux ouvriers de travailler plus rapidement (un régime de primes de rendement aurait cet effet), mais en adoptant des mesures visant à diminuer les obstacles à la productivité.

4. *Salaires.* — Comme l'indique le tableau 16.2, la gestion de l'usine et les variations de l'approvisionnement ont une incidence sur les salaires horaires moyens. Les négociations de contrats mises à part, la direction peut agir sur les salaires en s'efforçant de réduire les heures supplémentaires et le travail durant les jours chômés. Cependant cet objectif, lié à la planification de la production, est très difficile à atteindre en raison des trop grandes variations quotidiennes des approvisionnements et parce que certains pêcheurs ne se préoccupent pas de prévoir les arrivages de façon à éviter que les usines aient à fonctionner le dimanche. Dans la mesure où de très gros volumes doivent être traités périodiquement, les usines devraient se mettre à fabriquer des produits qui permettent un débit rapide (poisson tranché, filets avec peau et arêtes), afin de réduire le plus possible le travail supplémentaire et les pertes de rendement. Il est possible d'étudier scientifiquement ces difficultés, ainsi que d'autres rattachées à l'optimisation de la gamme des produits, et de planifier en conséquence, ce que l'industrie a négligé de faire jusqu'à présent.

5. *Autres matières.* — Pour contrôler le coût des autres matières et de l'emballage, il faut coordonner la planification d'une période de production plus longue et la commercialisation des produits. Mis à part des achats judicieux, le seul moyen d'y parvenir est, pour une usine, de maintenir son stock à un niveau qui lui permette de trouver un équilibre entre les frais d'entreposage et ce que lui coûterait une éventuelle insuffisance de produits finis. Les usines moins importantes pourraient faire des épargnes nettes sur les achats en plaçant des commandes collectives. Un programme commun de commercialisation et des emballages identiques, comme c'est le cas pour un groupe d'entreprises indépendantes de Terre-Neuve, faciliteraient cette manière de procéder.

6. *Frais généraux de fabrication.* — L'administration des frais généraux de fabrication est une des fonctions les plus importantes de la direction. Les éléments déterminants sont ici le personnel d'entretien et de surveillance, les fournitures d'entretien et l'énergie. Une bonne gestion fera toute la différence.

Des approvisionnements non uniformes ont pour résultat d'augmenter les frais généraux par unité de production, car ils perturbent le travail régulier, nécessitent des heures supplémentaires, obligent à remplir au maximum les congélateurs (entraînant des frais d'utilisation maximale des services publics) et à faire fonctionner la machinerie à la limite de son rendement. Mais ce sont encore les périodes d'inactivité qui occasionnent la plus grande part des frais généraux. Garder, entre les saisons de pêche, un personnel d'entretien et de surveillance qualifié devient de plus en plus coûteux, car ces employés peuvent facilement trouver, dans un autre secteur de l'activité économique, un emploi à plein temps.

7. *Gamme des produits.* — Dans l'optimisation de la gamme des produits, dernier élément du tableau 16.2, la direction de l'usine est souvent limitée par la qualité et la taille du poisson et par les variations de l'approvisionnement. (Les facteurs de commercialisation sont considérés comme invariables dans la présente analyse.) Le poisson de petite taille ou à chair molle ne peut pas être utilisé dans un produit à valeur optimale. Le plus souvent, on en fait des blocs. Toutefois, la demande pour cette catégorie de produits restera stagnante tant qu'on n'aura pas réduit de 30 % les coûts de production des blocs de morue, réduction, par ailleurs, peu probable.

La demande de poisson salé étant forte sur les marchés européens, les poissons de grande taille prennent encore plus de valeur. Cela donne l'avantage à l'Islande, dont la politique de récolte permet, pour la morue, une taille moyenne plus grande que celle du Canada. Pendant les périodes de pointe de la pêche côtière, on peut saler le poisson au lieu de le congeler, mais l'efficacité de cette solution de rechange est

limitée en raison de la taille généralement petite des poissons de ces arrivages excédentaires, surtout de la morue de trappes.

Il est important d'améliorer la qualité des produits fabriqués à partir du poisson de fond de la côte est, non seulement parce que cela permettrait d'augmenter les marges bénéficiaires, en général, mais aussi parce que des produits de meilleure qualité ont plus de chances de trouver de nouveaux débouchés (voir chapitre 6 à ce sujet). Même si les prix unitaires réels de tous les produits restent les mêmes, il est possible d'augmenter le bénéfice réel moyen en améliorant la qualité de la gamme des produits. L'industrie pourrait ainsi se partager des profits bruts plus élevés, par tonne de matière première.

Parvenir à une marge bénéficiaire brute satisfaisante

Pour savoir jusqu'à quel point le bénéfice d'exploitation du secteur de la transformation peut être augmenté, il faut évaluer quantitativement un grand nombre des facteurs étudiés ci-dessus et les combiner dans un modèle de comptabilité industrielle. Nous ne pouvons cependant établir que des modèles très rudimentaires car, pour l'industrie des pêches en général, il n'existe pas de données comptables globales, sûres et comparatives (seules quelques entreprises rassemblent de telles données). Ces modèles peuvent tout de même suffire à une évaluation sommaire.

Le scénario qui suit illustre une méthode d'analyse et indique un ensemble d'objectifs relatifs au rendement des usines, qui permettraient à ces dernières d'atteindre une marge bénéficiaire brute se rapprochant de la valeur cible proposée au chapitre 5. Le modèle est exposé de façon plus détaillée dans un autre document de travail du Groupe d'étude portant sur le secteur de la transformation.

Le scénario ne concerne que la production de la morue, mais les hypothèses relatives au rendement de la matière première et à la productivité vaudraient tout autant pour le traitement d'autres poissons de fond. Le modèle comprend les éléments du coût d'exploitation énumérés au tableau 16.2 et six produits typiques: blocs; filets dépiautés avec arêtes, catégorie normale, 5 livres; filets désossés de première qualité, 5 livres; filets frais, avec arêtes; poisson salé en vert de première qualité; poisson salé en vert, catégorie normale.

En donnant des valeurs aux variables de l'équation du bénéfice d'exploitation, il est possible de calculer celui-ci en pourcentage des ventes, pour une gamme donnée de produits. Après avoir établi un cas type, on peut varier à volonté les paramètres du coût et la gamme des produits de manière à obtenir une nouvelle marge bénéficiaire brute.

Le tableau 16.3 indique les catégories de produits et les paramètres du cas type. Les données ne sont que des estimations approximatives, établies d'après les livres comptables d'un grand nombre d'entreprises et les observations de dirigeants d'usines. Même si les chiffres ne sont pas fondés sur une étude globale et empirique des coûts moyens de transformation de la morue, nous croyons qu'ils sont suffisamment réalistes pour nous permettre d'élaborer un scénario.

Ces chiffres, pour estimatifs qu'ils soient, sont tout de même fondés sur des données réelles (livres et rapports de plusieurs entreprises) et devraient équivaloir, en gros, à des moyennes pour l'ensemble de l'industrie de la pêche, aux niveaux de 1981. Les taux de productivité par produit ont été obtenus indirectement à partir des données sur le coût total de la main-d'œuvre directe, en supposant un salaire moyen de six dollars l'heure, heures supplémentaires et avantages sociaux compris. (Actuellement, le salaire moyen est plus élevé: près de sept dollars l'heure, avantages sociaux compris.) On peut être plus sûr des productivités relatives que des valeurs absolues. Les données relatives au poisson salé des catégories normale et supérieure sont des moyennes calculées à partir de poissons de tailles diverses. Les marges bénéficiaires

qui résultent du scénario pour l'ensemble et pour chacun des produits sont indiquées au tableau 16.4. Dans le calcul des coûts, nous considérons que les frais généraux de fabrication équivalent à 70 % du coût de la main-d'œuvre directe.

Tableau 16.3

Cas type : scénario de production de la morue

	Coût du poisson ($/lb)*	Rendement	Productivité (lb/hre)	Coût des autres matières ($/lb)	Gamme des produits (% du total)	Prix du marché FOB ($/lb)
Blocs	0,22	0,33	18	0,031	35	1,25
Normale, 5 lb	0,24	0,36	20	0,060	25	1,35
Première qualité, 5 lb	0,26	0,35	17	0,060	10	1,65
Frais	0,26	0,36	22	0,110	5	1,55
Première qualité, salé	0,26	0,45	65	0,035	10	1,05
Normale, salé	0,23	0,45	60	0,035	15	0,85
Moyenne	0,24	0,37	22,4	0,046	100	1,25

* Coût du poisson par livre débarquée à l'usine, non étêté mais éviscéré. Ces données nous donnent le prix moyen de la morue qui sert à la fabrication des produits indiqués. À Terre-Neuve, les prix du poisson sont généralement moins élevés que ceux du tableau; en Nouvelle-Écosse, ils leur sont, en moyenne, supérieurs. D'autres données du tableau renvoient au poids du produit.

Tableau 16.4

Cas type : résultats d'exploitation

	Coût ($/lb)	Prix FOB ($/lb)	Marge par lb à l'entrée ($/lb)	Marge bénéficiaire brute (% des (ventes)	Gamme des produits (% du total)
Bloc	1,26	1,25	(0,005)	(1,1)	35
Normale, 5 lb	1,24	1,35	0,041	8,4	25
Première qualité, 5 lb	1,40	1,65	0,086	15,0	10
Frais	1,30	1,55	0,091	16,4	5
Première qualité, salé	0,77	1,05	0,126	26,7	10
Normale, salé	0,72	0,85	0,060	15,8	15
Moyenne	1,14	1,25	0,040	8,7	

Gamme des produits

Le directeur d'usine voulant optimiser sa gamme de produits s'efforcera de fabriquer ceux qui rapportent le plus par livre de matière première. La troisième colonne du tableau 16.4 indique clairement que, à cet égard, le poisson en bloc et le filet de 5 livres, catégorie normale, viennent au bas de l'échelle. Et, pourtant, ils constituent la plus grande part de la production de l'industrie. Les conditions du marché expliquent en grande partie cette situation, la demande étant forte pour ces produits courants. Mais, la concurrence mondiale d'autres espèces et d'autres sources de protéines a tellement réduit les marges bénéficiaires que ces types de produits ne sont plus rentables, étant donné les coûts moyens de production au Canada et les déficiences d'exploitation.

Si on calculait strictement les coûts de la production de blocs, on noterait, pour de nombreux producteurs, des pertes d'exploitation. Toutefois, les blocs doivent inévitablement constituer une partie de la production des usines, à titre de sous-produits.

Si on s'efforce de réduire cette proportion le plus possible, on peut tolérer une perte peu importante. Mais, la plus grande partie de la production de blocs est imposée par la nature de la matière première, par sa qualité, sa taille et sa manutention.

Dans les régions où la matière première oblige les entreprises à produire une forte proportion de blocs, les producteurs se rattrapent, dans une certaine mesure, en réduisant au maximum les frais généraux, en diminuant la qualité, et en payant le poisson moins cher (le prix fixé pour la morue de trappe à Terre-Neuve est beaucoup moins élevé que celui du poisson de grande taille pêché à l'hameçon appâté).

Mais, leur marge bénéficiaire ne leur permet pas de mettre au point de nouveaux produits, de faire des recherches industrielles ou d'améliorer les stratégies commerciales. La production de blocs de morue pourrait être rentable, en moyenne, si on réduisait notablement le coût du poisson brut et si on augmentait la productivité des usines. Nous estimons cependant peu probable une hausse réelle des prix du marché pour ce type de produit (voir chapitre 6).

Le produit dont la marge bénéficiaire est immédiatement supérieure aux blocs de morue est le filet de 5 livres avec arêtes, catégorie normale. Au-dessus de celui-ci se trouve le poisson désossé de catégorie courante, paquet de 5 livres, destiné au marché américain. Ces deux types de produit sont à peine plus rentables que les blocs, mais c'est sur eux qu'on doit compter pour absorber une grande partie du volume de morue traité au Canada et destiné à un marché qui tient à en avoir pour son argent. Ces trois produits semblent être la clé de la viabilité de l'industrie. Comme on ne doit pas espérer une augmentation des prix réels, il faut, pour réduire les coûts, augmenter le rendement de la matière brute et la productivité de l'usine.

Au premier abord, il semblerait que les produits de haute qualité soient plus faciles à rentabiliser. Leur marge bénéficiaire est beaucoup plus grande, particulièrement en ce qui concerne le poisson salé de première qualité. Cependant, il faudrait augmenter de beaucoup la fabrication des produits de qualité supérieure, et cela ne se fera pas automatiquement. Cette augmentation, nous l'avons déjà dit, exige une amélioration de la qualité moyenne de la matière première et de sa manutention, de plus gros poissons, un approvisionnement plus uniforme, une planification de la production plus poussée et une meilleure surveillance du travail des ouvriers. Ces conditions posent, chacune, des difficultés qui ne sont cependant pas insurmontables.

Même si la valorisation des produits ne rencontrait aucun obstacle sur le plan de l'exploitation des usines, les contraintes du marché empêcheraient le Canada d'occuper rapidement une plus grande place dans les segments des produits de qualité supérieure. À court terme, une production massive de ces produits aurait pour résultat de réduire leur prix et, par conséquent, les bénéfices qu'ils procurent. Mais, à l'heure actuelle, on rapporte une insuffisance de produits de morue canadienne de première qualité sur le marché, ce qui offre une possibilité d'expansion immédiate. À moyen et à long terme, la présence sur le marché de produits constamment de haute qualité fera croître la consommation de poisson et favorisera une remontée des prix.

Rendement et productivité

Quels pourraient néanmoins être les résultats éventuels, à court et à moyen terme, d'un accroissement des rendements et de la productivité, ainsi que d'une valorisation des produits? Nous pourrions prévoir un scénario dont les éléments se compareraient au cas type des tableaux 16.3 et 16.4:

- le prix réel des produits restera le même sauf celui du poisson salé de première qualité, qui augmentera légèrement en raison d'une augmentation présumée de la taille moyenne du poisson;
- les prix moyens réels payés aux pêcheurs devraient augmenter, si la qualité du poisson s'améliore suffisamment;

- les salaires moyens réels des ouvriers devraient augmenter, en raison des bénéfices accrus résultant de l'amélioration de la productivité;
- il n'est pas possible de modifier radicalement, à court et à moyen terme, la gamme des produits.

Si l'on veut atteindre des marges bénéficiaires brutes satisfaisantes, le rendement et la productivité doivent, de toute évidence, être grandement améliorés.

Les paramètres du nouveau scénario sont indiqués au tableau 16.5. (Les chiffres concernant la productivité proviennent du tableau 16.6.) Les prix de la matière première ont été relevés, afin de tenir compte de l'amélioration de la qualité, d'environ 8 % pour le poisson à mettre en filets et de 15 % pour le poisson destiné au produit salé de première qualité, et ils ont été réduits de 9 % pour le poisson réservé à la fabrication de blocs. Ces prix, soulignons-le, sont indiqués ici dans le seul but d'élaborer un scénario. Il ne faudrait pas les prendre pour les prix que le Groupe d'étude juge convenables ni pour les majorations qu'il estime adaptées à l'amélioration de la qualité.

Tableau 16.5

Cas cible : scénario de production de la morue

	Coût de la matière première ($/lb)	Rendement	Productivité (lb/hre)	Coût des autres matières ($/lb)	Gamme des produits (% du total)	Prix du marché FOB ($/lb)
Blocs	0,20	0,34	22,5	0,031	25	1,25
Normale, 5 lb	0,26	0,39	27,0	0,060	30	1,35
Première qualité, 5 lb	0,28	0,37	22,1	0,060	13	1,65
Frais	0,28	0,38	28,6	0,110	7	1,55
Première qualité, salé	0,30	0,47	84,5	0,035	12	1,10
Normale, salé	0,22	0,45	78,0	0,035	13	0,85
Moyenne	0,25	0,39	29,7	0,050	100	1,28

Bien que le rendement moyen du scénario (38,7 %) ne soit que légèrement plus élevé que celui du cas type (36,6 %), son effet sur la marge bénéficiaire n'est pas négligeable (tableau 16.7). Cet accroissement modeste serait attribuable à l'amélioration présumée de la qualité et à une gestion plus efficace de l'entreprise.

Le changement le plus important touche la productivité moyenne: sa valeur moyenne dans le scénario, 29,7 lb/heure, est près de 33 % plus élevée que celle du cas type. Environ 85 % de l'amélioration d'ensemble sont le résultat d'une plus grande productivité pour chaque produit; les 15 % restant proviennent d'une modification de la proportion des produits.

On attribue, par hypothèse, l'accroissement de la productivité à une meilleure gestion, à une amélioration de la qualité de la matière première et à une plus grosse taille des poissons, en moyenne. Les recommandations formulées par le Groupe d'étude dans le présent chapitre, ainsi que dans les autres, ont pour but de créer les conditions qui favorisent toutes ces améliorations.

Les résultats escomptés sont résumés au tableau 16.6. Les pourcentages d'accroissement de la productivité sont des hypothèses et ne reposent sur aucune analyse empirique. Ce sont, en partie, des estimations fondées, établissant ce qui est réalisable et, en partie, des objectifs à atteindre. Il est facile d'analyser, à partir du modèle, les conséquences des différentes hypothèses.

L'effet qu'aurait un approvisionnement plus uniforme en matière première n'est pas indiqué de façon explicite. Il est compris dans le facteur *gestion*, mais sa portée pourrait être sous-estimée. De meilleures méthodes de gestion et des contrôles plus serrés, notamment en ce qui concerne l'approvisionnement, permettraient d'accroître de 15 % la productivité générale.

On attribue à la qualité une hausse de 5 %, sauf pour le filet de cinq livres, catégorie normale, qui semble promettre davantage. Le poisson dont on se sert actuellement pour les produits de première qualité, par exemple, doit déjà être de bonne qualité, ce qui limite les possibilités d'amélioration.

Si la taille moyenne du poisson pouvait être augmentée d'environ 10 %, il en résulterait une hausse semblable de la productivité. Les blocs accusent un gain moins élevé, car les poissons de petite taille continueront d'être employés pour cette catégorie de produits. L'augmentation de la taille moyenne des poissons aura pour effet de réduire la proportion des blocs dans l'ensemble de la production.

Les hypothèses relatives à l'amélioration de la productivité, soulignons-le, ne sont pas fondées sur une étude technique du potentiel. Les chiffres ont été choisis dans le seul but d'établir un scénario. Nous avons mis la hausse de la productivité en relation avec la gestion, la qualité et la taille du poisson dans le but d'attirer l'attention sur l'importance relative probable de ces facteurs. Le résultat final dépend uniquement de l'amélioration globale de la productivité, cette dernière étant 30 à 35 % plus élevée dans le scénario que dans le cas type. L'industrie devrait être capable d'atteindre ce résultat.

Tableau 16.6

Facteurs contribuant à améliorer la productivité

	Productivité actuelle (lb/hre)	% d'augmentation attribuable à:			Résultat (lb/hre)
		Gestion	Qualité	Taille du poisson	
Blocs	18	15 %	5 %	5 %	22,5
Normale, 5 lb	20	15	10	10	27,0
Première qualité, 5 lb	17	15	5	10	22,1
Frais	22	15	5	10	28,6
Première qualité, salé	65	15	5	10	84,5
Normale, salé	60	15	5	10	78,0
Moyenne*	22,4				29,7

* Basée sur la gamme des produits du tableau 16.5

On n'envisage aucun changement dans le coût des autres matières de fabrication, en termes réels, ni dans le prix de vente par livre de produit, sauf dans le cas du poisson salé en vert de première qualité qui devrait augmenter de cinq cents la livre en raison de l'augmentation de la taille moyenne des poissons.

Les changements apportés à la gamme des produits peuvent sembler modestes, mais les répercussions sur les volumes de chaque produit sont considérables. Pour que la proportion des filets congelés de première qualité passe de 10 à 13 %, il faut une augmentation de volume de plus de 30 %, ce qui comprend l'effet de l'amélioration du rendement, mais non l'accroissement des arrivages. Lorsqu'on tient compte des prévisions selon lesquelles les arrivages totaux de morue augmenteront d'au moins 50 % par rapport à 1982, on constate que le volume de la production des filets congelés de première qualité augmentera considérablement. De même, bien que la proportion des blocs dans la gamme des produits soit censée tomber de 35 % qu'elle est dans le cas

type, à 25 %, dans le scénario cible, toute augmentation des arrivages supérieure à 40 % aurait pour résultat de plus gros tonnages absolus de blocs de morue.

Le tableau 16.7 indique les résultats financiers du scénario cible, lesquels devraient être comparés avec ceux du cas type (tableau 16.4). Dans le scénario cible, le taux moyen des salaires a été haussé de 5 % en termes réels, pour atteindre 6,30 $ l'heure. (Cette valeur de 5 % ne sert qu'à l'élaboration du scénario et n'indique nullement l'augmentation salariale que le Groupe d'étude jugerait convenable.) Le coût par livre a baissé de 8,2 %; le prix de vente moyen a augmenté de 2,6 % en raison d'une meilleure gamme des produits; la marge bénéficiaire par livre de matière première a plus que doublé; enfin, la marge bénéficiaire brute a atteint, par rapport aux ventes, la valeur minimale acceptable de 18,3 %. Les améliorations ne touchent pas seulement les usines, mais aussi les pêcheurs dont le revenu total a augmenté de 4,2 %, en raison des prix moyens plus élevés. Des arrivages accrus amélioreraient encore la situation.

Si on applique le cas type et les scénarios cibles à la pêche de la morue, dont les prises s'élèvent à quelque 475 000 tonnes, le bénéfice d'exploitation passerait de 35 millions (cas type) à environ 79 millions de dollars. La croissance de la marge bénéficiaire serait le résultat d'une augmentation des profits d'un peu plus de 34 millions de dollars et d'une réduction des coûts de 10,2 millions de dollars. De ce total, 24 millions seraient attribuables à un meilleur rendement et 10, au bénéfice moyen accru provenant des différents produits. La réduction globale des coûts résulterait d'une baisse de 12,9 millions de dollars des coûts de la main-d'œuvre directe et de 9 millions de dollars des frais généraux de fabrication, baisse partiellement annulée par une hausse de 9,4 millions de dollars du coût du poisson et de 2,2 millions de dollars des frais d'emballage.

La diminution des coûts de la main-d'œuvre et des frais généraux connexes serait une conséquence de l'accroissement de la productivité, entraîné, lui-même, par une réduction de 19,2 % des heures de travail, partiellement annulée, à son tour, par une hausse réelle de 5 % des salaires horaires. La réduction du total des heures de travail suppose qu'il n'y aura pas d'augmentation des arrivages. Mais en fait, de 1982 à 1987, on prévoit une hausse de plus de 50 % des prises de morue. Ainsi, même si la productivité augmente dans les proportions prévues au tableau 16.5, le total des heures de travail serait de presque 15 % plus élevé que celui du cas type, en raison de la plus grande quantité de morue traitée.

Tableau 16.7

Scénario cible : résultats d'exploitation

	Coût ($/lb)	Prix FOB ($/lb)	Marge par lb à l'entrée	Marge bénéficiaire brute (% ventes)	Gamme des produits (% du total)
Blocs	1,10	1,25	0,083	12,4	25
Normale, 5 lb	1,12	1,35	0,088	16,7	30
Première qualité, 5 lb	1,30	1,65	0,129	21,1	13
Frais	1,22	1,55	0,125	21,2	7
Première qualité, salé	0,80	1,10	0,141	27,3	12
Normale, salé	0,66	0,85	0,085	22,2	13
Moyenne	1,05	1,28	0,091	18,3	
Cas type	1,14	1,25	0,040	8,7	

Si nous voulons savoir dans quelle mesure l'augmentation de la marge est due aux facteurs d'accroissement de la productivité, nous constatons qu'environ 50 % de la hausse est attribuable à la qualité, près de 30 %, à la gestion et seulement un peu plus de 20 %, à la taille du poisson. Bien sûr, ces pourcentages sont fondés sur les hypothèses du scénario, mais ils nous donnent une certaine idée de l'importance relative des divers facteurs.

Les hypothèses formulées dans le scénario cible ne sont pas excessivement ambitieuses, du moins à première vue. Les calculs indiquent qu'il est possible d'obtenir des marges nettement supérieures en ce qui concerne le commerce du poisson de fond, même si les prix réels n'augmentent pas, pourvu que le rendement et la productivité connaissent une amélioration, substantielle certes, mais non irréalisable.

En supposant qu'on ne puisse compter ni sur une hausse des prix réels ni sur une baisse du coût des facteurs de production, la seule façon d'assurer la viabilité économique des usines est d'accroître leur efficacité, ce qui signifie augmenter le rendement du poisson et la productivité de la main-d'œuvre.

Conclusions

Dans notre analyse, nous avons indiqué cinq facteurs principaux qui déterminent le bénéfice d'exploitation: la qualité de la matière première, la taille du poisson, la gestion de l'usine, les variations de l'approvisionnement et la méthode de pêche. À l'exception de la gestion, ces facteurs sont étudiés dans d'autres chapitres qui proposent des mesures; nous allons, ci-après, examiner brièvement l'effet de ces dernières sur les coûts d'exploitation, après avoir formulé nos recommandations.

Il n'est pas facile d'améliorer systématiquement la gestion au moyen de politiques et de programmes gouvernementaux. Les programmes de formation, les journées d'étude et les documents d'information constituent sans doute une aide peu onéreuse, mais ils ne touchent jamais le cœur du problème. Une politique d'ensemble, qui permettrait à l'entreprise bien gérée d'être dûment récompensée et à l'entreprise mal gérée de subir pleinement les conséquences de sa négligence, serait probablement la mesure la plus constructive que le gouvernement pourrait adopter. Les programmes bien intentionnés qui subventionnent de nouvelles immobilisations ou qui incitent les exploitants à prendre des mesures qui sont d'avance dans leur intérêt, pourraient, à long terme, nuire à la saine gestion des usines et entretenir une trop grande dépendance envers le gouvernement.

Cependant, l'industrie de la pêche se trouve, une fois de plus, dépourvue des ressources dont elle a besoin pour prendre les mesures qui s'imposent; elle n'a même pas les moyens d'investir pour améliorer la gestion, ce dont dépend pourtant son succès à venir. De plus, nombreuses sont les entreprises de transformation qui répugnent encore à engager des fonds pour se doter de systèmes de comptabilité, faire exécuter des études techniques et former des contremaîtres. La faute en revient partiellement aux marges bénéficiaires étroites et incertaines qui sont les leurs. Mais, on se méfie aussi des méthodes analytiques, ce qui n'est peut-être pas surprenant dans une industrie traditionnelle comme celle de la pêche, peu habituée à la gestion professionnelle. Les directeurs d'usines devront se déprendre de leurs préjugés s'ils veulent, comme c'est leur devoir, concourir au rétablissement de la rentabilité de l'industrie.

Le gouvernement a, lui aussi, un rôle constructif à jouer. Nous allons le résumer dans les recommandations suivantes, qui découlent de la présente analyse et du chapitre 5.

Recommandations

25. Les gouvernements provinciaux devraient avoir comme premier souci d'améliorer les compétences des directeurs et des contremaîtres d'usines, au moyen de programmes de formation professionnelle, technique et commerciale. Il faudrait

s'efforcer de donner des carrières dans l'industrie de la pêche une image professionnelle et s'assurer que les programmes d'éducation destinés aux responsables des entreprises ont une orientation pratique et des exigences élevées.

26. Le gouvernement fédéral devrait continuer, dans le cadre de ses programmes d'aide au développement régional destinés à l'industrie de la transformation du poisson, à favoriser la rentabilisation des immobilisations actuelles plutôt que l'expansion et la construction d'usines. Il devrait soutenir les investissements destinés à accroître la productivité et les rendements.

27. La Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration, dans le cadre de son programme de formation de la main-d'œuvre, devrait fournir une aide qui suffise à inciter les ouvriers à acquérir les connaissances qu'exige leur travail dans les usines de transformation, jusqu'à ce que les entreprises aient les moyens financiers d'assumer elles-mêmes pleinement cette responsabilité.

28. Le gouvernement fédéral ne devrait dorénavant accorder une aide financière que si l'entreprise accepte, au préalable, de soumettre sa productivité à une étude et donne son accord à un programme de redressement.

29. Les producteurs de poisson et le gouvernement fédéral devraient étudier toutes les possibilités de stimuler la recherche et le développement dans l'industrie de la pêche, et s'efforcer d'y faire participer des organismes tels que le Conseil national de recherches.

30. Les entreprises de transformation devraient adopter des méthodes communes de comptabilité industrielle et financière, de façon qu'on puisse comparer les résultats dans l'ensemble de l'industrie et établir des normes de rendement applicables à toutes les usines. Le gouvernement fédéral devrait être disposé à aider financièrement les entreprises à mettre au point ces méthodes et ces normes.

31. La compilation et l'analyse des états financiers des entreprises, commencées pour le Groupe d'étude, devraient être faites chaque année, grâce à la coopération du Conseil canadien des pêcheries et du ministère des Pêches et Océans. Les gouvernements fédéral et provinciaux et l'industrie de transformation devraient assumer ensemble les frais de cette compilation.

Commentaires

Les recommandations formulées dans d'autres chapitres du présent rapport ont, à cause de leur influence sur les facteurs déterminant l'accroissement des rendements et de la productivité, une incidence considérable sur la viabilité du secteur de la transformation. Les niveaux de rendement indiqués dans le scénario cible du tableau 16.5 supposent, à part une gestion plus efficace, une plus grande quantité de la matière première, de plus gros poissons, un approvisionnement plus uniforme et de meilleures méthodes de pêche.

Les recommandations du chapitre 14 auront pour résultat d'améliorer la qualité. L'augmentation de la taille moyenne du poisson sera automatiquement entraînée par la reconstitution progressive des stocks, en particulier dans l'ouest du Golfe et pour ce qui est de la morue du nord. À cela s'ajouteront les recommandations du Groupe d'étude relatives à la morue du nord, qui auront pour effet de réduire la proportion des arrivages de morue de trappes et d'accroître les prises à la ligne et à l'hameçon, méthodes de pêche qui favorisent la capture de gros poissons.

Le tri des prises à quai facilitera le maintien des écarts de prix entre les gros et les petits poissons, écarts qui tiennent compte des différences de coût et de bénéfice pour les usines. Le ministère des Pêches et Océans devrait, pour sa part, étudier de plus près les facteurs influant sur la taille moyenne des prises, en particulier, la réglementation de la grandeur des mailles. Si la taille du poisson débarqué n'augmente pas de

façon notable, il faudra peut-être imposer un minimum, par voie de règlement, comme en Islande.

Les variations, quotidiennes et saisonnières, des approvisionnements, seront réduites à la suite de l'application des recommandations du Groupe d'étude relatives au contingentement de la morue du nord et à la livraison de poisson, durant la morte-saison, aux usines à court de matière première. L'adoption de contingents d'entreprises, pour la pêche hauturière, et de permis à contingent individuel, pour la pêche côtière, devrait avoir un effet considérable sur la répartition des arrivages, puisque les pêcheurs n'auront plus à rivaliser pour s'emparer de la plus grosse part d'un quota commun. Ainsi, la pêche pourra se faire de façon beaucoup plus ordonnée.

En dernière analyse, le permis à contingent individuel obligera la flotte côtière à adopter des méthodes qui soient le plus efficaces possible, guidée en cela par les prix du marché portuaire, lesquels reflèteront les besoins des usines et la demande. Une flotte plus efficace entraînera à la longue une réduction des coûts réels du poisson pour les usines et une augmentation du revenu réel des pêcheurs.

17. Commercialisation

La morue pond dix mille œufs
Et la poule n'en pond qu'un.
Pour publier la bonne nouvelle,
La poule caquète, caquète.
La pauvre morue, elle,
Toujours sage et muette,
Ne fait jamais la manchette.
L'une, nous félicitons,
L'autre, nous méprisons.
Moralité:
C'est payant, la publicité.

Anonyme

Le problème

Au chapitre 6, nous nous sommes penchés sur la commercialisation des produits canadiens de la pêche, l'organisation de la stratégie commerciale et les prévisions relatives à l'offre et à la demande. Notre étude nous amène à conclure que, pour trouver des débouchés aux stocks accrus de poisson de fond de l'Atlantique, il faudra prendre les moyens suivants:

- augmenter la consommation, par habitant, des espèces de poisson de fond de qualité supérieure, par rapport à celle des autres sources de protéines, dans les segments du marché américain approvisionnés par le Canada;
- exploiter un plus grand nombre de segments et trouver de nouveaux débouchés, sur le plan géographique;
- améliorer la qualité et l'uniformité du poisson de fond et du hareng de l'Atlantique, et assurer un approvisionnement plus régulier de ces espèces, ces conditions étant indispensables à l'augmentation de la consommation de même qu'à l'accroissement du nombre de segments exploités;
- s'assurer que les producteurs et les exportateurs disposent des ressources financières nécessaires pour investir davantage dans la commercialisation;
- mieux informer, de façon suivie, les pêcheurs, les producteurs et les gouvernements fédéral et provinciaux des besoins du marché sur le plan des produits finis;
- voir à ce que le secteur de la planification du marché et celui de la promotion des ventes coopèrent plus étroitement et coordonnent mieux leurs opérations pour faire produire au maximum les fonds affectés à la commercialisation, renforcer le lien entre la gestion des pêches et les marchés où sont écoulés les produits, enfin mettre au point et appliquer des mesures qui empêcheront l'accroissement des stocks d'entraîner une offre excessive dans certains segments du marché maintenant occupés par les Canadiens.

Le problème est donc de déterminer quelles politiques et quels programmes gouvernementaux permettront d'obtenir ces résultats.

La situation

Diversification des débouchés du Canada

L'offre mondiale de poisson de fond doit augmenter de 15 % de 1981 à 1987. Les Canadiens bénéficieront probablement du quart de cette croissance et de toute celle qu'on prévoit pour les prises de morue. En 1987, l'offre canadienne de poisson de fond de l'Atlantique est censée s'accroître de moitié, les prises de morue augmentant de 75 % par rapport au total de 1981. Le reste de cette augmentation mondiale devrait surtout toucher les espèces jugées moins intéressantes, comme le merlu d'Amérique du Sud et la morue du Pacifique occidental. Ces espèces entrent en concurrence avec les produits canadiens dans les segments du marché qui attachent une

grande importance au prix (les services de restauration captifs, comme les cantines scolaires, les cafétérias d'usines, d'hôpitaux, de prisons).

L'augmentation prévue de la demande en Amérique du Nord et en Europe touchera les produits de première qualité, principalement, les filets tant frais que congelés, et le poisson frais. Le Canada pourra trouver d'autres débouchés, peu importants, dans des marchés non traditionnels comme le Nigéria (stockfisch), le Brésil (poisson salé) et le Moyen-Orient.

Jusqu'à présent, il a concentré ses ventes de poisson de fond et de hareng congelés sur ses marchés intérieurs, aux États-Unis et, dans une moindre mesure, en Europe. En Amérique du Nord, une forte proportion de ses produits approvisionne les segments du marché intéressés par des produits économiques de qualité moyenne.

Cette croissance de l'offre canadienne et mondiale, combinée au fait que le Canada détient déjà une part importante du principal segment de marché qu'il approvisionne, rend nécessaires une diversification et un élargissement des débouchés des produits canadiens de la pêche. Afin de se mettre à l'abri de l'augmentation notable de l'offre étrangère prévue pour les espèces moins intéressantes de poisson de fond, l'industrie canadienne devra réussir, dans la diversification de ses marchés, à s'emparer, en Amérique du Nord et en Europe, des niches des produits de haute qualité.

Les producteurs canadiens pourront tirer parti de la consommation accrue de poisson frais et de filets congelés s'ils améliorent la qualité de leurs produits. Il leur faudra aussi rendre cette qualité plus uniforme pour satisfaire aux exigences des sociétés multinationales de produits alimentaires, lesquelles prennent de plus en plus de place dans le commerce de détail.

Le meilleur moyen, pour le Canada, de triompher, à court terme, des barrières commerciales est de défendre énergiquement les droits que lui confère le GATT et de s'engager dans des entreprises communes avec des firmes étrangères. À moyen terme, il devra faire de l'affranchissement du commerce des produits de la pêche une question prioritaire pour les négociations à venir du GATT.

Des possibilités de débouchés, risquées mais, virtuellement, lucratives, existent au Japon, en Allemagne de l'Ouest, au Nigéria, au Brésil et au Moyen-Orient. Toutefois, pour s'emparer de ces marchés, des stratégies et des investissements spéciaux sont souvent nécessaires. Par exemple, des produits de qualité supérieure congelés en mer faciliteraient la pénétration des marchés ouest-allemands et japonais. Le Nigéria, lui, veut du stockfisch, mais le Canada n'est guère en mesure d'en produire. Pour augmenter les ventes de poisson au Moyen-Orient et en Amérique du Sud, il faut souvent y investir des sommes considérables dans le transport et l'infrastructure (entrepôts frigorifiques, par exemple).

Un important avantage de la diversification à envisager, à l'échelle de l'industrie, est la possibilité accrue du système d'absorber des récoltes exceptionnellement abondantes. Si l'on peut pénétrer les marchés encore non exploités par les Canadiens (par exemple le Tiers Monde, les pays de l'Est), on pourra écouler les excédents imprévus du marché intérieur, qui risqueraient, autrement, de faire tomber les prix.

Il existe plus d'un mécanisme et plus d'une méthode pour diversifier les marchés. Les entreprises de transformation ont ouvert neuf bureaux de vente à l'extérieur de l'Amérique du Nord depuis dix ans, et bon nombre sont depuis longtemps en rapport avec des courtiers de l'étranger. Plusieurs entreprises communes recevant des capitaux de l'étranger ont été créées et quelques coopératives de ventes ont été établies sur les marchés marginaux, par l'intermédiaire de diverses associations industrielles, telles que l'Association canadienne des exportateurs de poisson (ACEP).

Le gouvernement fédéral contribue à la diversification des marchés par le truchement du Service des délégués commerciaux et par nombre de foires et de missions. Le Programme de développement des marchés d'exportation (PDME) comporte une division spéciale des aliments, extrêmement souple et en mesure de soutenir, à frais partagés et recouvrables, presque tout projet raisonnable d'expansion commerciale parrainé par une industrie. Le ministère des Pêches et Océans, de son côté, participe à des projets pilotes, notamment de production de stockfisch et de distribution de poisson frais. Il fournit en outre un grand nombre de données et d'études de marché, et met les acheteurs en communication avec les vendeurs. L'Office des prix des produits de la pêche est habilité à vendre des produits au nom de l'État et, dans des cas exceptionnels, il peut en acheter et en vendre lui-même. La caractéristique essentielle de ces moyens dont dispose le gouvernement est leur sélectivité: ils permettent en effet de se concentrer sur les possibilités les plus prometteuses. S'est révélé particulièrement efficace le PDME, qui est appliqué en collaboration avec le secteur privé et qui évite les difficultés que peuvent poser les politiques ou programmes compensatoires des États-Unis et des autres pays.

Malheureusement, on n'a attaché que peu d'importance à la diversification des marchés dans les secteurs public et privé. Étant donné les difficultés financières qu'elle connaît actuellement, il est peu probable que l'industrie de la transformation dispose elle-même des ressources voulues pour effectuer les investissements hasardeux qu'exige la commercialisation des hausses prévues de production, particulièrement en ce qui concerne la morue.

Au sein de l'industrie, il n'existe aucune stratégie cohérente à long terme qui permettrait d'établir des priorités et des lignes de conduite propres à diminuer le double emploi et à améliorer l'efficacité des projets de commercialisation du secteur privé et du gouvernement. Jusqu'ici, l'absence de groupe chargé d'établir les priorités et plans d'expansion commerciale pour toute l'industrie explique la tendance des projets d'expansion de certains marchés, produits et systèmes, à être à court terme.

Accroissement de la consommation par habitant

Comme nous le mentionnons au chapitre 6, la consommation de poisson de fond par habitant, en Amérique du Nord, représente moins de 2 % de la consommation de protéines animales, et celle de poisson de fond canadien, environ 0,75 %. Une légère hausse dans ce secteur pourrait facilement créer une demande pour le poisson de fond.

Tout programme d'accroissement de la consommation doit se fonder sur l'amélioration de la qualité et de l'uniformité de cette dernière. Il sera plus facile de persuader les consommateurs de manger plus de poisson de fond canadien si on leur offre, à la place de poisson de qualité moyenne, des produits fermes, doux, blancs, sans arête. La présence d'arêtes ou un poisson mou, d'une odeur suspecte, ou sec, rebuteront les consommateurs et ne les encourageront pas à acheter de nouveau du poisson. Il ne faut toutefois pas oublier que la majorité des consommateurs et acheteurs de la plupart des segments du marché ne sont pas prêts à payer un prix nettement plus élevé pour une qualité supérieure et uniforme. Heureusement, comme nous le mentionnons au chapitre 16, le rendement accru du poisson de meilleure qualité diminuera sensiblement les coûts.

Le but principal de l'amélioration de la qualité et de l'uniformité de cette dernière est d'augmenter le nombre de consommateurs de poisson de fond et la fréquence avec laquelle ils achètent du poisson. Un des importants effets secondaires d'une meilleure qualité est la possibilité d'utiliser les déchets des produits de prix élevés ou le poisson de catégorie normale, moins cher, pour la préparation de blocs de morue très bon marché, aptes à soutenir la concurrence de la morue du Pacifique occidental et du merlu d'Amérique du Sud.

Promotion et publicité

On a investi trop peu d'argent dans la promotion d'espèces et de produits canadiens de poisson de fond, et cela, comme nous l'expliquons au chapitre 6, parce que l'industrie ne recherchait pas la variété et qu'aucun mécanisme ne permettait de financer et d'entreprendre une promotion générique ou étendue à toute l'industrie. Il semblerait justifié de consacrer de 6 à 10 millions de dollars de plus par année à la promotion générique, particulièrement au cours des cinq prochaines années, où la production de poisson de fond et de morue va selon toute vraisemblance augmenter de 50 et 75 % respectivement. Il faudrait chercher par ce moyen à accroître la consommation de poisson dans les segments de marché dominés par les produits canadiens.

Pour convaincre les consommateurs, la promotion générique doit mettre de l'avant les avantages pour la santé (peu de calories, taux peu élevé de cholestérol, peu d'additifs) du poisson par rapport à ceux du bœuf, du porc et du poulet. Un effort d'éducation sera nécessaire pour renseigner le consommateur sur les méthodes et la facilité de préparation du poisson, et lui faire voir les avantages du poisson de fond canadien, qui est moins cher que le poisson scandinave et d'une qualité supérieure à celle du merlu d'Amérique du Sud et de la morue du Pacifique. Dans l'industrie de la restauration, il pourrait s'agir, essentiellement, de mettre plus de plats de poisson de fond au menu des services de restauration générale et captifs, là où se vendent des produits canadiens. À mesure que s'accroîtront l'uniformité et l'abondance des produits canadiens de qualité supérieure, la promotion pourra insister davantage sur la qualité, et viser plus particulièrement les segments du marché qui y sont sensibles.

La promotion générique a montré que le succès dans ce domaine dépend de deux conditions: d'une part, la capacité de planifier et d'établir un budget sur plusieurs années, d'autre part, la détermination des fournisseurs à poursuivre l'exécution du programme de promotion sur une longue période.

La consommation en Amérique du Nord pourrait aussi être encouragée par la vente de produits plus faciles à utiliser et moins chers. Il faudrait pour cela modifier la forme des produits pour répondre aux besoins particuliers de différents types d'acheteurs. On pourrait, par exemple, songer à des portions individuelles de filets surgelés, à des plateaux de poisson frais et à des plats cuisinés, notamment de poisson en sauce.

Au niveau de la vente au détail du poisson frais, d'importants avantages pourraient découler d'un accroissement des débouchés. Auparavant, toutefois, il faut améliorer considérablement le système de distribution et de transport pour assurer la rapidité du processus. Par ailleurs, avant de s'engager, les détaillants voudront être assurés d'un volume suffisant de ventes et d'une source sûre d'approvisionnement à l'année.

Aux États-Unis, les efforts s'intensifient au niveau du détail. Les ventes augmentent, mais le nombre des distributeurs convaincus est restreint. S'il améliorait son système de distribution et rendait ainsi ses produits plus accessibles, le Canada pourrait stimuler la consommation de poisson frais aux États-Unis. Et parce qu'elle contribuerait à augmenter les ventes totales de poisson frais dans ces pays, son infiltration sur ce marché risquerait moins de provoquer l'ire des pêcheurs américains.

La solution de ces problèmes se heurte à un certain nombre de contraintes à court terme. La capacité de l'industrie de l'Atlantique à lancer une campagne efficace de publicité générique s'est vue limitée parce qu'elle n'a pas réussi à obtenir des fonds de tous les intéressés; à cela s'ajoute l'impossibilité d'assurer la continuité et le suivi de l'initiative, faute de budget stable et de stratégie de la gestion à cet égard. D'autre part, l'industrie n'est généralement pas en mesure de consacrer des sommes importantes à l'expansion du marché ou à l'amélioration de la distribution.

Si ces contraintes sur le plan des finances et de la gestion peuvent être éliminées, il sera possible d'accroître sensiblement la consommation, par habitant, de poisson de fond canadien en Amérique du Nord.

Classement des produits finis

Au chapitre 14, nous avons parlé des obstacles à la production d'une plus forte proportion des produits de qualité supérieure. L'aptitude accrue de l'Atlantique canadien à fournir des produits de qualité supérieure, et plus égale, est un des éléments essentiels de toute stratégie commerciale. L'industrie encouragera ainsi la consommation du poisson de fond de l'Atlantique canadien, aux dépens des autres sources de protéines, et, à la longue, s'assurera une plus grande part des segments de marché actuellement dominés par les fournisseurs scandinaves.

Les membres du secteur canadien de la transformation estiment généralement qu'un programme bien conçu et bien appliqué de classement des produits finis contribuerait à accroître la qualité et l'uniformité de ces derniers. Ce qu'il faut auparavant régler, c'est la façon de définir les normes et de les appliquer.

En ce qui concerne leur application, deux possibilités existent: soit des encouragements financiers directs ou des amendes, soit des règlements. Sur le plan des encouragements, il est à noter que dans le segment de marché où importe la qualité (les filets de morue de première qualité destinés aux chaînes de restaurants et aux grands restaurants américains), le prix de gros des filets de morue de première qualité est de 40 à 50 cents la livre de plus que celui des produits de qualité moyenne. Pour les motifs exposés au chapitre 14, l'industrie canadienne n'a pas été capable de fournir un volume élevé de produits de première qualité. Cet écart de 30 % entre les prix laisse donc supposer qu'il faudrait des encouragements financiers particulièrement importants et lourds à supporter pour transformer de la façon voulue l'industrie canadienne.

Si l'on veut maintenir le système actuel fondé sur les amendes, il faudra modifier la Loi sur l'inspection du poisson, c'est-à-dire augmenter et réorganiser les amendes de manière à fortement décourager les inégalités de qualité. Ce renforcement négatif risque toutefois d'amener les entreprises à considérer les amendes comme un élément de leurs dépenses de fonctionnement et, d'autre part, l'imposition d'amendes peut nécessiter des procédures judiciaires longues et onéreuses.

Une réglementation administrée par le ministère des Pêches et des Océans peut permettre de surmonter les difficultés, si elle donne au Ministère le droit de retirer à une usine la permission de vendre ses produits à d'autres provinces ou d'autres pays. C'est pourquoi le Groupe d'étude recommande la délivrance de permis d'exportation.

Le financement et les ventes-sacrifice

Nous l'avons vu au chapitre 5, bien des producteurs font face à de graves difficultés financières. Leur capital de roulement, entre autres choses, ne leur permet pas de maintenir leurs stocks à des niveaux normaux, d'où des volumes élevés de ventes sur de courtes périodes. Cette situation a pour effet de faire descendre les prix et prive les producteurs canadiens du contrôle de l'approvisionnement annuel, pour le placer dans les mains des courtiers et des négociants. Il peut en résulter une diminution des profits et des gains.

La solution la plus générale est d'accroître l'avoir de l'industrie afin de lui assurer du capital risque et de la rendre moins tributaire des emprunts bancaires à court terme.

Traditionnellement, les problèmes et pertes de capital de roulement de l'industrie de la pêche se sont réglés par des injections de fonds de l'Office des prix des produits de la pêche ou par des programmes d'aide spéciaux. L'Office a la pouvoir d'acheter des stocks à des prix déterminés ou de subventionner la consommation de produits donnés. Dans la conjoncture internationale actuelle, ces subsides sont de moins en moins aptes à résister aux mesures compensatoires des gouvernements étrangers.

À sa création, l'Office recevait une affectation distincte de fonds, qu'il pouvait utiliser comme il l'entendait. Depuis l'avènement du Système fédéral de gestion des politiques et des dépenses, les crédits qui lui sont destinés font partie de «l'enveloppe du développement économique» du gouvernement, l'industrie n'utilisant qu'occasionnellement ces fonds. En période de restrictions, le gouvernement n'aime pas immobiliser des fonds les années où ils ne sont pas nécessaires. Dans le cadre du nouveau système, l'Office consulte l'industrie et présente une proposition d'aide financière au gouvernement, laquelle proposition doit ensuite soutenir la concurrence des autres priorités et propositions du gouvernement dans le domaine du développement économique.

Ces changements ont eu pour effet de transformer l'Office en un mécanisme de consultation chargé de missions spéciales, qui étudie les besoins de l'industrie et formule des propositions de formes spéciales d'assistance. Compte tenu des recommandations relatives à la consultation, au chapitre 21, le ministère des Pêches et Océans devrait probablement entreprendre un examen complet du rôle et des fonctions de l'Office. Il y aurait peut-être lieu de songer à un mécanisme de prêts garantis pour assurer aux producteurs des fonds suffisants, à des taux commerciaux, pendant les périodes où ils doivent maintenir des stocks élevés.

Création d'une industrie axée sur le marché

Le fait que, au Canada, la récolte et la transformation du poisson sont orientées vers la production ou le volume découle de diverses raisons d'ordre interne, dont les effets se sont conjugués et ont entravé la création d'une industrie forte, axée sur le marché.

L'industrie se trouve dans un cercle vicieux et il est extrêmement difficile de l'en sortir. Par exemple, rien ne favoriserait davantage le marché des produits finis que l'établissement de normes de classement pour ces derniers. Or la majorité des recherches ont porté jusqu'ici sur la qualité des produits fabriqués au Canada par chaque usine ou chaque entreprise, et sur celle du poisson pris par diverses méthodes. On n'a presque rien fait pour obtenir un tableau d'ensemble de toutes les normes de qualité utilisées ou désirées par les clients, ou des caractéristiques précises de la qualité des produits concurrents. En particulier, on n'a pas examiné à fond la possibilité, entre autres, d'utiliser les normes de classement des produits finis comme instrument de stratégie commerciale ou d'autoriser les producteurs à enregistrer leurs propres normes de classement.

Le débat sur le classement des produits finis, tant au gouvernement que dans l'industrie de la transformation, a surtout mis en cause la production; parfois seulement, les responsables de la commercialisation ont été consultés. La seule contribution importante et autonome de ces derniers a été une étude des effets possibles d'une série de normes proposées plus tôt. Leur conclusion ayant été que ces effets seraient néfastes, les normes proposées ont été par la suite modifiées.

L'efficacité avec laquelle les initiatives individuelles proposées par le Groupe d'étude réussiront à atténuer les problèmes de commercialisation va inévitablement diminuer avec le temps et selon les circonstances. Il faut donc un mécanisme institutionnel et permanent de changement pour consolider le rôle de la commercialisation et des responsables de celle-ci dans l'activité générale des pêches. Les responsables de la commercialisation doivent avoir plus souvent l'occasion d'influer sur les rapports avec les clients, les concurrents, les secteurs de la production et de la récolte et les gouvernements, et exercer plus de pouvoir sur ces rapports. Dans cet ordre d'idée, deux questions peuvent se poser.

1. *La vente rationnelle.* — Cette expression désigne les activités de vente portant sur une saison ou moins. Au cours de cette période, les possibilités de varier la forme des produits ou les marchés cibles sont relativement limitées. Les gérants des ventes

essaient de prévoir les prises de la saison à venir, font des hypothèses sur la récolte probable et sur le comportement des concurrents, évaluent les marchés disponibles, établissent des plans sommaires quant à la gamme des produits qu'ils offriront et aux marchés qu'ils viseront. Dans certains cas, il y aura des contrats à passer, ce qui éliminera une partie de l'incertitude.

Pour ces prévisions, ils doivent disposer d'une base d'information qui couvre un grand nombre de facteurs liés à l'offre et à la demande. Une bonne partie de ces données vient du ministère des Pêches et Océans, de Statistique Canada et d'organismes internationaux. L'information est évaluée par les entreprises, et les prévisions sont souvent établies par des associations industrielles telles que l'ACEP. Le ministère des Pêches et Océans établit également des prévisions.

Les établissements qui peuvent changer leur gamme de produits se guident sur les prix payés pour différents produits (souvent à partir de données du marché de Boston) pendant toute la saison, pour combiner une gamme qui maximisera leurs profits. Le but fondamental de la vente rationnelle est la production d'une gamme de produits qui assurera les meilleurs bénéfices à l'entreprise, compte tenu des contraintes de ressources, de production et de concurrence.

Il a été avancé que les producteurs canadiens pourraient exploiter leur situation privilégiée sur quelques segments du marché et faire monter les prix en restreignant l'écoulement d'un produit sur un marché donné. Toutefois, l'absence de moyens pratiques pour restreindre les produits canadiens destinés à un marché ou un client particulier, tout en dédommageant les entreprises dont les produits seraient dirigés, à cette fin, vers des marchés moins rentables qui devraient réduire leur activité, diminue considérablement la possibilité de recourir à ce genre de pouvoir commercial. De plus, les autres fournisseurs de poisson de fond, de hareng et d'autres sources de protéines pourraient facilement approvisionner les marchés où les fournisseurs de poisson de fond canadien rationnent leurs produits pour faire monter les prix. Ils limiteraient donc la hausse de prix recherchée et en annuleraient les avantages. Le cas pourrait être différent pour une espèce dont le Canada assure une part importante de la récolte totale et pour laquelle il n'y a pas d'autres sources d'approvisionnement facilement accessibles. Le poisson plat peut tomber dans cette catégorie, mais non la morue, d'autant plus que les stocks de cette dernière espèce vont continuer à augmenter au cours des cinq prochaines années.

Dans l'ensemble, il serait très difficile d'essayer de manipuler le marché du poisson de fond. Ainsi, pour songer à la vente rationnelle, il faut recueillir les données voulues pour les prévisions saisonnières et avoir, sur les prix, les prises et la production, les renseignements appropriés et à jour qui permettront de combiner les meilleures gammes de produits à court terme. Et pour le maximum d'efficacité, la vente rationnelle doit s'appuyer sur une rationnalisation de la récolte.

2. *La commercialisation rationnelle.* — Cette expression désigne la création et le maintien d'un mode efficace de gestion de la commercialisation et d'expansion des marchés, à moyen et à long termes.

Il est possible de développer les marchés commerciaux traditionnels, surtout en Amérique du Nord et en Europe occidentale, de même que les marchés marginaux, de manière à en tirer des avantages commerciaux modestes, encore qu'aléatoires, ou à s'en servir comme marchés tampons. Les plus importants débouchés marginaux sont les ventes massives sur les nouveaux marchés de l'Europe de l'Est, du Moyen-Orient et de l'Afrique, les ventes entre États et les ventes en mer. Les possibilités commerciales ont déjà été examinées dans le contexte de la diversification du marché canadien et de l'accroissement de la consommation par habitant en Amérique du Nord.

Les récentes initiatives d'expansion des ventes et d'exploitation des marchés marginaux de l'industrie canadienne ont eu peu de succès. Par exemple, la coordination des ventes massives tentée en Afrique a montré que ce genre de mesure exige d'importants investissements, beaucoup de temps, des fonds de démarrage et un effort soutenu pendant une période prolongée. Ce n'est donc pas une stratégie efficace à court terme. Pour en tirer de bons résultats, il faudrait soit charger une société de la Couronne de développer ces marchés, soit affecter des fonds publics et privés à un groupe industriel existant, tel que l'ACEP, ou à une maison de commerce bien établie.

Une autre solution serait de s'approprier une plus grande part du marché de certains pays de l'Est et des pays moins développés, qui préfèrent traiter avec des agences gouvernementales. Dans nombre de cas, l'acheteur est un organisme de l'État. Au Canada, cette fonction revient à l'Office des prix des produits de la pêche, responsable, en vertu de la loi, de négocier les accords de pêche avec d'autres États, ou à la Corporation commerciale canadienne. La CCC peut servir de moyen direct de vente ou, en qualité d'agent contractant du gouvernement, de lien officiel entre l'acheteur et un vendeur canadien du secteur privé. Dans la pratique, ni l'Office ni la CCC n'ont cherché à développer des marchés pour les produits canadiens de la mer. D'ailleurs, ils n'ont pour cela ni la compétence, ni les connaissances spécialisées, ni la motivation voulues. Ces qualités existent dans l'industrie, mais aucun organisme ne pourrait actuellement empêcher les conflits qui risquent de surgir entre les entreprises privées (de moyens inégaux et d'intérêts divers) se partageant des tâches d'expansion commerciale.

Une autre faiblesse actuelle sur le plan des institutions est l'absence de mécanisme pour les ventes en mer, situation dont les effets commerciaux peuvent nuire aux producteurs côtiers et à l'expansion du marché canadien. Le Syndicat des pêcheurs, des travailleurs de l'alimentation et ouvriers assimilés de Terre-Neuve propose de confier cette tâche à un syndicat des pêcheurs, mais la décision d'accorder le droit exclusif de contrôler les ventes en mer à un syndicat ou aux entreprises modifierait sensiblement l'équilibre des pouvoirs entre ces deux groupes.

Les mesures provisoires en place, qui confèrent quelque peu arbitrairement des avantages financiers importants à des groupes privilégiés de pêcheurs, encouragent de plus en plus la vente en mer. Les pêcheurs et les producteurs ont besoin d'un mode de procéder plus systématique pour régler équitablement les problèmes de capacité de transformation insuffisante ou de manque d'intérêt pour certaines espèces ou de certaines régions.

La commercialisation, instrument de gestion

De façon plus générale, la commercialisation est une responsabilité de la gestion. Elle est, en gros, un processus de planification qui synchronise les diverses activités de l'entreprise et qui, de fait, assure, dans une large mesure, la coordination de l'offre et de la demande au sein de l'industrie. Ce processus de planification doit avoir lieu d'abord, pour que les autres activités — conception du produit, production, promotion et vente — puissent être coordonnées dans un plan logique.

Le succès d'une entreprise dépend de sa capacité d'offrir un ensemble de produits et de services qui incite à l'achat. Au niveau de la planification, le professionnel de la commercialisation étudie les besoins de chaque groupe d'acheteurs, détermine les produits et services qui les satisferont, offre ces produits de manière efficace et voit à leur livraison, au bon moment et au bon endroit.

Les tâches fondamentales de la gestion de la commercialisation sont l'analyse, la planification, l'application et le contrôle. Elles précèdent la vente et doivent aboutir à des programmes soigneusement établis, non à des actions soumises au hasard. Parce qu'il vaut mieux viser certains marchés que d'essayer de les conquérir tous, les responsables de la commercialisation doivent consacrer une bonne partie de leur temps

à distinguer les divers segments de marché possibles et à mettre au point des plans qui permettront avant tout de répondre aux besoins des segments où les perspectives de succès sont les plus fortes.

Pour être efficaces, les responsables de la commercialisation doivent définir avec précision leurs objectifs. Dans le domaine de la pêche, ces derniers ont oscillé entre la maximisation des ventes et celle des profits. En commercialisation, les besoins des acheteurs doivent l'emporter sur les préférences de l'industrie. Une commercialisation efficace doit être axée sur l'acheteur et non sur le vendeur. Les meilleures stratégies commerciales sont en effet vouées à l'échec si les secteurs de la récolte et de la transformation ne peuvent fournir les produits et les services promis par la publicité.

Les responsables de la commercialisation doivent savoir imposer leurs exigences ou influer sur les autres activités de l'industrie. Les points suivants réclament une attention particulière:

- Le marché des produits finis: les responsables de la commercialisation doivent pouvoir traiter avec les clients et concurrencer les entreprises rivales — soutenus par des investissements dans les secteurs du développement des produits, de la promotion, des stocks et de la distribution — en influant sur la demande, en étendant les marchés et en exerçant un plus grand contrôle sur les variables importantes de la concurrence.
- La coordination des priorités et plans d'expansion commerciale des membres de l'industrie, et la coordination des programmes de l'industrie et de toute la gamme des initiatives des gouvernements fédéral et provinciaux.
- L'influence insuffisante des responsables de la commercialisation sur la production, les méthodes de récolte et la gestion des ressources, pour faire en sorte que les produits aptes à maximiser les profits et les gains soient accessibles au moment opportun.

Une industrie axée sur le marché doit pouvoir influer sur le variables importantes de la concurrence, c'est-à-dire la qualité, l'uniformité et la continuité des approvisionnements. Les responsables de la commercialisation peuvent alors mettre en œuvre des programmes efficaces de conception des produits, de promotion, de fixation des prix et de distribution.

En ce qui concerne l'influence accrue de ces derniers sur la production et la récolte, le débat, ces dernières années, a surtout porté sur la nécessité de réduire la fragmentation en limitant le nombre des groupes exportateurs. Comme le mentionne le chapitre 6, on constate déjà une assez forte concentration des vendeurs canadiens, bien que le degré de celle-ci dans différents segments du marché varie considérablement selon les secteurs de l'industrie.

Néanmoins, plusieurs raisons favorisent une intégration plus poussée des activités de commercialisation: réduction supplémentaire des coûts par des économies d'échelle (estimées à 1% des ventes); possibilité accrue des exportateurs de coordonner la vente rationnelle et une expansion plus efficace du marché; et aptitude accrue du secteur de la commercialisation à imposer des normes de qualité aux secteurs de la production et de la récolte.

Plusieurs moyens ont été proposés afin de regrouper les activités de commercialisation: bureau unique de commercialisation, société de commercialisation d'État, ou organisation gouvernementale cadre qui unifierait les efforts de commercialisation des petits producteurs.

Le bureau unique de commercialisation est habituellement conçu comme un organisme totalement indépendant des producteurs. Il pourrait être possédé et exploité

par le gouvernement, par l'industrie ou par les deux. Il aurait le monopole de la vente de la totalité ou d'une partie des produits comestibles de la mer destinés à des marchés précis. Les avantages mis de l'avant sont les suivants: grande variété de produits, pouvoir commercial sur les marchés, et capacité de mettre au point et d'appliquer des normes de classement des produits finis. Par contre, les inconvénients ne manquent pas: un certain manque de souplesse attribuable à la taille de l'organisme; moins d'incitation à l'innovation et à l'action; capacité restreinte de desservir les nombreux marchés spécialisés actuellement approvisionnés par les petits fournisseurs canadiens; perte de contact avec les producteurs et les pêcheurs; enfin, résistance active de bon nombre de producteurs.

Les avantages et inconvénients d'une société de commercialisation d'État (analogue par exemple à la Commission canadienne du blé) sont essentiellement les mêmes que ceux du bureau de vente unique, mais comprennent en outre la possibilité de conflits d'intérêts entre les rôles du gouvernement comme responsable de la commercialisation et comme responsable de la réglementation et des négociations internationales. Le secteur privé craint une partialité systématique, qui pourrait gravement entraver la possibilité, pour les entreprises privées, de soutenir la concurrence. Les inconvénients du bureau unique et de la société d'État sont généralement considérés comme plus importants que leurs avantages.

Moins facile à écarter, le besoin de réduire davantage le nombre d'exportateurs et de créer un mécanisme central de coordination. Sont à déterminer à cet effet les moyens d'effectuer cette intégration et le rôle du gouvernement dans le système de commercialisation qui en résulterait. D'un côté, on préconise une intégration imposée dans le cadre d'un système de permis obligatoires pour les exportateurs, contrôlé par un organisme relevant du ministre des Pêches et Océans. De l'autre, on propose que le gouvernement encourage le regroupement volontaire, selon des modalités naturelles déterminées par le secteur privé, et que la coordination soit confiée à un organisme relevant de l'industrie. L'organisme proposé, quelle que soit sa forme, est habituellement financé par une aide gouvernementale et par des taxes imposées à l'industrie.

Les solutions

Nous formulons ci-après quelques conclusions et solutions pour la diversification du marché des pêches de l'Atlantique, l'accroissement de la consommation de poisson de fond canadien par habitant en Amérique du Nord, et la consolidation du rôle de la commercialisation dans les activités et la gestion des pêches de l'Atlantique. Dans la pratique, chaque question comporte une gamme de possibilités d'intervention publique, depuis une participation presque nulle jusqu'à un contrôle total. En découle un choix complexe de politiques, dont bon nombre sont interdépendantes. Le cœur du débat est, toutefois, le rôle du gouvernement dans la gestion de l'industrie, en particulier, et dans la commercialisation.

Le groupe d'étude en est arrivé aux conclusions suivantes:

1. Au cours des cinq prochaines années, qui verront les stocks de poisson de fond croître rapidement et l'industrie du hareng subir une certaine transformation, il faudra entreprendre une importante campagne de publicité (le Groupe d'étude estime que des dépenses de l'ordre de 25 millions de dollars seront nécessaires) pour stimuler la consommation de produits de la pêche de l'Atlantique canadien. Ce programme devrait être financé par une taxe imposée à l'industrie aussitôt que la chose sera financièrement possible.

2. Une somme additionnelle de 25 millions de dollars devrait être affectée au développement de nouveaux segments de marché et de nouveaux débouchés géographiques pour le poisson de fond et les produits du hareng, ainsi qu'à l'accroissement de la capacité du secteur privé de s'adapter à l'évolution constante de ces

nouveaux marchés. Les fonds seraient administrés par la section *aliments* du Programme de développement des marchés d'exportation.

3. L'importance de la qualité et de l'uniformité accrue des produits finis pour la diversification des marchés et pour l'accroissement de la consommation par habitant demande que soient utilisés les moyens d'application les plus efficaces. Par conséquent, tous les producteurs et exportateurs de poisson entier, ou étêté et vidé, devraient être tenus d'obtenir un permis et, quand les normes de classement seront définies, les producteurs et exportateurs détenteurs de permis devraient être tenus de classer tous les produits vendus à une autre province ou à un autre pays.

Pour ce qui est de l'organisation et de la gestion, le problème consiste à déterminer la meilleure façon d'intégrer la promotion générique, la diversification du marché et la qualité des produits finis dans une stratégie cohérente de commercialisation qui aboutira à l'établissement de normes pour le classement des produits finis et les ventes en mer, améliorera la mise en marché des produits canadiens dans les pays en développement et dotera le Canada d'une plus grande capacité de commercialisation.

Solution 1:

Organisme de commercialisation des exportations

On pourrait envisager un regroupement volontaire des exportateurs en un consortium soutenu par des stimulants financiers du gouvernement, tels que le partage des frais juridiques et des coûts de mise en train, la mise au point d'étiquettes communes et une campagne de promotion d'un an pour la nouvelle marque.

La coordination et la planification seraient confiées à un organisme de commercialisation des exportations du secteur privé, qui serait constitué en société à but non lucratif. Son conseil d'administration se composerait de six ou sept exportateurs élus et d'un représentant pour chacun des ministères suivants: Pêches et Océans, Affaires extérieures et (ou) Expansion industrielle régionale.

L'organisme de commercialisation des exportations aurait, entre autres, les fonctions suivantes:

- faire des études de marché et des recherches sur l'offre, la demande et la concurrence; interpréter les besoins et préférences du marché en ce qui concerne les normes de qualité de chaque entreprise, et conseiller le MPO sur les normes de qualité des produits finis; prévoir les problèmes possibles pour que les mesures appropriées soient prises dans les plus brefs délais; conseiller le gouvernement fédéral sur les facteurs du marché des produits finis qui ont une incidence sur la gestion des ressources; réunir des données sur les ventes pour permettre la coordination des gammes de produits et de l'établissement des prix sur les marchés d'exportation;
- faire de la promotion générique; coordonner la participation du gouvernement et de l'industrie aux expositions internationales et nationales de l'alimentation et aux manifestations de promotion spéciales; gérer un programme de promotion générique financé par le gouvernement et les taxes imposées à l'industrie;
- vendre les produits excédant la demande des marchés commerciaux sur les marchés marginaux désignés, qui ne sont normalement pas rentables (Europe de l'Est, pays moins développés, commerce entre États); réunir des produits pour l'ACDI, effectuer des ventes pour le compte de l'Office des prix des produits de la pêche, et être désigné comme agent de la Couronne pour les ventes à d'autres États.

L'organisme de commercialisation des exportations serait financé et par le gouvernement et par l'industrie. On estime que ses frais de fonctionnement se situeraient entre 600 000 et 800 000 dollars par année, plus le coût de la promotion générique et les pertes subies lorsque les produits excédentaires sont exportés sur les marchés commerciaux et lorsque l'organisme joue le rôle d'agent de la Couronne. Les pertes

de fonctionnement du service des ventes seraient absorbées par l'Office des prix des produits de la pêche. Le budget de la promotion générique se composerait des fonds normalement dépensés par le ministère des Pêches et Océans, le ministère de l'Expansion industrielle régionale et les gouvernements provinciaux, plus une contribution accrue. La contribution de l'industrie à l'administration et à la promotion proviendrait d'une taxe, imposée par la loi, sur la quantité de poisson comestible reçue à l'usine de transformation.

Les voies de communication officieuses et les pouvoirs de l'organisme seraient en grande partie fondés sur la persuasion, sauf pour ce qui est de la promotion générique, pour laquelle l'organisme exercerait un contrôle direct sur son propre budget. L'organisme soumettrait à ses membres et au gouvernement des rapports sur les tendances du marché et sur les conséquences de celles-ci pour le gouvernement et l'industrie. Les contacts officieux entre les membres du conseil d'administration représentant le secteur privé faciliteraient la coordination, par l'industrie, des ventes et de l'expansion des marchés. Un comité de promotion coordonnerait les activités de l'industrie et des gouvernements fédéral et provinciaux.

Le pour

a) Le recours à un consortium volontaire permettrait de réunir produits, production et personnel complémentaires sans coercition gouvernementale.

b) L'organisme a l'appui de l'industrie, qui a recommandé la création d'une organisation de ce genre.

c) Comme organisme industriel, il serait plus apte qu'une agence gouvernementale à travailler en étroite collaboration avec les diverses entreprises à la préparation de leurs plans confidentiels d'expansion.

Le contre

a) Cette solution exige des fonds gouvernementaux pour encourager les entreprises à faire ce qui est déjà dans leur intérêt.

b) Un appel à l'intégration volontaire n'accroîtrait que peu le regroupement de la commercialisation, particulièrement en ce qui concerne les secteurs les plus fragmentés, ceux du poisson frais et du hareng. Cette situation irait à l'encontre de l'objectif concernant la coordination de la planification et des ventes.

c) Le conflit entre les buts de maximisation des profits des entreprises individuelles et la conquête des marchés marginaux tels que les pays de l'Est et les pays moins développés, entraverait l'expansion du mandat de l'organisation.

d) Il ne serait pas possible d'assigner à une organisation de producteurs un rôle important dans la conduite des ventes en mer.

Solution 2:

Commission de commercialisation des pêches de l'Atlantique

Il s'agirait de créer une commission de commercialisation des pêches de l'Atlantique. Cette Commission, à son tour, formerait, pour commencer, trois offices de commercialisation des produits de la pêche: un pour le poisson de fond frais et congelé, un autre pour le poisson de fond salé et séché et un troisième pour le hareng.

Chaque détenteur de permis d'exportation deviendrait automatiquement membre de l'office de commercialisation approprié. Chacun de ces offices serait doté d'un comité exécutif composé des exportateurs ou des consortiums d'exportateurs qui interviennent pour plus d'un pourcentage déterminé dans les ventes (disons 10 %). Le président serait choisi par le gouvernement fédéral à partir d'une courte liste de candidats présentée par les membres de l'office. Il incomberait à chaque office:

a) d'entreprendre les analyses et les démarches nécessaires à l'établissement des stratégies commerciales et des priorités de développement du marché pour leurs produits respectifs;

b) de déceler les possibilités de débouchés et de ventes qui ne peuvent être aisément repérées par chacun des membres de l'office, puis d'encourager ces derniers à exploiter ces marchés éventuels et de coordonner leurs actions;

c) de planifier et d'entreprendre une promotion générique;

d) de faire des recommandations au ministre des Pêches et Océans sur tout ce qui a trait au classement des produits finis, notamment à l'établissement des normes, à leur application (sanctions), à l'étiquetage, ainsi qu'aux conditions de rapport à remplir;

e) de présenter des recommandations au ministre des Pêches et Océans sur les conditions et les normes d'admissibilité qui peuvent avoir trait aux permis d'exportation des produits dont s'occupe l'office;

f) de rédiger des rapports et de faire des recommandations au ministre des Pêches et Océans i) à propos des incidences de la stratégie commerciale sur les normes de classement des produits finis et sur le plan de promotion, et ii) au sujet des répercussions de la stratégie commerciale sur la manutention du poisson dans les usines, sur les normes du tri à quai ainsi que sur les politiques et règlements relatifs à la gestion des pêches.

La Commission de commercialisation des pêches de l'Atlantique (CCPA) devrait être composée de membres des offices de commercialisation des produits, de fonctionnaires des gouvernements provinciaux et fédéral ainsi que de représentants des organisations de pêcheurs et de producteurs. Le gouvernement fédéral en nommerait le président à partir d'une courte liste de candidats présentée par les membres de la Commission. Le comité exécutif de cette dernière serait composé d'environ dix membres comprenant les présidents des offices de commercialisation et des représentants, élus annuellement, des autres groupes membres de la Commission. La CCPA serait dotée d'un secrétariat, dirigé par un directeur administratif. Elle exercerait les fonctions suivantes:

a) fournir des services de soutien administratif et de recherche aux offices de commercialisation des produits;

b) coordonner le travail de ces différents offices, en particulier lorsque les stratégies commerciales entrent en conflit;

c) conseiller le ministre des Pêches et Océans sur les mesures que devraient prévoir les politiques de développement et de gestion des pêches pour permettre une commercialisation plus efficace;

d) en se fondant sur les propositions de promotion générique faites par les offices de commercialisation des produits, suggérer au gouvernement un taux de taxe (par produits) à prélever sur les produits canadiens et sur les produits importés concurrents, de manière à financer le programme de promotion;

e) s'efforcer d'obtenir l'assistance des provinces pour la promotion générique et coordonner l'aide obtenue des différents paliers de gouvernement;

f) attribuer des fonds de promotion aux offices de commercialisation des produits;

g) conseiller le ministre des Pêches et Océans sur l'opportunité et les conditions de tout projet de vente directe (en mer ou à quai) aux navires de pêche étrangers et

faire les arrangements nécessaires dans le cas des ventes directes dont le ministre aurait chargé la Commission de s'occuper.

Le budget d'exploitation de la Commission viendrait du gouvernement fédéral. Les coûts totaux de fonctionnement seraient d'environ 2 millions de dollars par année, et comprendraient le salaire d'une vingtaine d'employés professionnels. La campagne de promotion générique coûterait au gouvernement fédéral environ 5 millions en 1983-1984, 8,6 millions en 1984-1985 et reviendrait au niveau actuel en 1988-1989. Les premières années, c'est surtout le gouvernement fédéral qui en assumera le coût. De 90 sur 10 la première année, le rapport du partage des frais évoluerait avec le temps et la cinquième année, la contribution du gouvernement fédéral retomberait à son niveau actuel (environ 400 000 $). La part de l'industrie proviendrait d'une taxe imposée par la loi aux producteurs. Le montant en serait déterminé par la Commission, compte tenu des recommandations des offices de commercialisation des produits.

Cette façon de procéder permettrait de structurer les voies de communication et les pouvoirs. L'influence de l'industrie sur le gouvernement et sur les exportateurs s'exercerait en grande partie par la persuasion. Celle des offices de commercialisation des produits et de la Commission sur la réclame générique et sur les normes de classement des produits finis serait directe. La promotion générique reposerait sur la planification et serait régie par les offices de commercialisation des produits. De leur côté, les normes de classement des produits finis dépendraient de l'aptitude des offices et de la Commission à recommander des normes précises au ministre des Pêches et Océans.

Le pour

a) Mécanisme efficace d'élaboration de stratégies et de coordination de la planification des ventes pour diversifier le marché canadien.

b) Promotion plus efficace.

c) Le fait que tous les principaux secteurs des pêches seront représentés dans la Commission fera ressortir davantage l'importance de satisfaire les besoins des marchés de produits finis.

d) L'influence du gouvernement fédéral y est plus grande que dans le cadre d'un organisme de commercialisation des exportations. La Commission pourrait régler de façon plus efficace le conflit entre les deux rôles des membres du secteur privé: comme entreprises axées sur les profits et comme membres de la communauté industrielle. Ce pouvoir serait particulièrement important pour obtenir la coopération requise sur les marchés marginaux.

e) Mécanisme de solution des problèmes de la vente en mer.

Le contre

a) La coordination des activités d'expansion commerciale de l'industrie et du gouvernement reposerait encore beaucoup sur la persuasion et sur les accords officieux.

b) Le nombre élevé des membres ne facilitera pas la coopération au niveau de la planification commerciale.

c) La structure peut être trop bureaucratique ou trop rigide.

d) La Commission pourrait se politiser, ce qui entraverait son efficacité.

Solution 3:

On procéderait à un regroupement forcé des exportateurs en restreignant le nombre des permis d'exportation.

Office de commercialisation des exportations des pêches de l'Atlantique

On créerait un Office de commercialisation de l'exportation des pêches de l'Atlantique chargé de surveiller le comportement et les activités des détenteurs de permis d'exportation et de faire des études de marché, de développer des produits et des marchés et d'exporter des produits. Les membres de l'Office seraient nommés par décret du conseil et représenteraient les pêcheurs, les producteurs, les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral.

L'Office aurait à peu près les mêmes fonctions que la Commission de commercialisation des pêches de l'Atlantique, mais ses pouvoirs seraient passablement plus étendus. Ses fonctions comprendraient:

a) la délivrance de permis aux exportateurs et l'établissement des conditions à remplir pour obtenir et conserver ces permis, y compris l'obligation d'appliquer les normes de classement des produits finis;

b) l'établissement des normes de classement des produits finis;

c) la consultation de l'industrie sur les priorités de l'expansion commerciale et la réalisation de la publicité générique voulue pour que ces buts soient atteints;

d) la création de marchés pour le poisson canadien dans les pays où les exportations canadiennes sont peu nombreuses à l'heure actuelle;

e) l'achat du poisson dont a besoin le gouvernement canadien;

f) la responsabilité de toutes les ventes aux autres États et le développement de ces marchés;

g) la création d'entreprises communes avec des organisations ou firmes privées du Canada ou de l'étranger pour promouvoir et accroître l'exportation du poisson canadien.

Les fonds de l'Office viendraient du gouvernement fédéral; ils comprendraient de 1,5 à 2 millions de dollars environ, par année, de frais de fonctionnement, outre les dépenses de la publicité générique.

Les voies de communication seraient plus structurées et les pouvoirs de l'Office sensiblement plus importants que dans les deux autres solutions. L'organisme assurerait la coordination maximale de la planification, de la commercialisation et des ventes du secteur privé. Comme dans les deux autres solutions, les rapports annuels au ministère des Pêches et Océans pourraient traiter des répercussions des besoins en commercialisation sur la gestion des ressources et la politique de répartition des fonds.

Le pour

a) Coordination maximale des efforts de commercialisation et de vente.

b) Le fait que tous les secteurs de l'industrie seraient représentés au sein de l'Office faciliterait la compréhension du rôle des marchés et de la commercialisation.

c) Meilleur contrôle de la qualité des produits finis.

d) Meilleure méthode d'expansion des marchés non commerciaux.

Le contre

a) Lourdeur de fonctionnement et bureaucratie envahissante rendant difficile de saisir les occasions qui se présentent et de les exploiter;

b) Il y a conflit d'intérêt entre le pouvoir de l'Office de délivrer des permis aux exportateurs et son pouvoir d'exporter des produits.

c) Le regroupement forcé des exportateurs peut causer des problèmes d'incompatibilité, de perte d'indépendance pour les petits producteurs et d'opposition — les mêmes inconvénients que présente la Commission de commercialisation des pêches de l'Atlantique.

d) Cette formule freine sérieusement le dynamisme des exportateurs canadiens indépendants et rend plus difficile l'approvisionnement des petits marchés spécialisés.

Recommandations

32. Obliger les producteurs de poisson de fond et de hareng de l'Atlantique ainsi que les exportateurs de poisson entiers ou parés à obtenir un permis s'ils veulent vendre leurs produits à des pays étrangers et à d'autres provinces.

33. Une fois établies les normes de classement selon la qualité, exiger que les détenteurs de permis classent les produits qu'ils vendent à d'autres pays ou provinces.

34. Mettre sur pied une Commission de commercialisation des pêches de l'Atlantique. Cette Commission, à son tour, formerait, pour commencer, trois offices de commercialisation des produits de la pêche: un pour le poisson de fond frais et congelé, un autre pour le poisson de fond salé et séché et un troisième pour le hareng.

35. Chaque détenteur de permis d'exportation deviendrait automatiquement membre de l'office de commercialisation approprié. Chacun de ces offices serait doté d'un comité exécutif composé des exportateurs ou des consortiums d'exportateurs qui interviennent pour plus d'un pourcentage déterminé dans les ventes (disons 10 %). Le président serait choisi par le gouvernement fédéral à partir d'une courte liste de candidats présentée par les membres de l'office. Il incomberait à chaque office:

a) d'entreprendre les analyses et les démarches nécessaires à l'établissement des stratégies commerciales et des priorités de développement du marché pour leurs produits respectifs;

b) de déceler les possibilités de débouchés et de ventes qui ne peuvent être aisément repérées par chacun des membres de l'office, puis d'encourager ces derniers à exploiter ces marchés éventuels et de coordonner leurs actions;

c) de planifier et d'entreprendre une promotion générique;

d) de faire des recommandations au ministre des Pêches et Océans sur tout ce qui a trait au classement des produits finis, notamment à l'établissement des normes, à leur application (sanctions), à l'étiquetage, ainsi qu'aux conditions de rapport à remplir;

e) de présenter des recommandations au ministre des Pêches et Océans sur les conditions et les normes d'admissibilité qui peuvent avoir trait aux permis d'exportation des produits dont s'occupe l'office;

f) de rédiger des rapports et de faire des recommandations au ministre des Pêches et Océans i) à propos des incidences de la stratégie commerciale sur les normes de classement des produits finis et sur le plan de promotion, et ii) au sujet des répercussions de la stratégie commerciale sur la manutention du poisson dans les usines, sur les normes du tri à quai ainsi que sur les politiques et règlements relatifs à la gestion des pêches.

36. La Commission de commercialisation des pêches de l'Atlantique (CCPA) devrait être composée de membres des offices de commercialisation des produits, de fonctionnaires des gouvernements provinciaux et fédéral ainsi que de représentants des organisations de pêcheurs et de producteurs. Le gouvernement fédéral en nommerait le président à partir d'une courte liste de candidats présentée par les membres de la Commission. Le comité exécutif de cette dernière serait composé d'environ dix membres comprenant les présidents des offices de commercialisation et des représentants, élus annuellement, des autres groupes membres de la Commission. La CCPA serait dotée d'un secrétariat, dirigé par un directeur administratif. Elle exercerait les fonctions suivantes:

a) fournir des services de soutien administratif et de recherche aux offices de commercialisation des produits;

b) coordonner le travail des différents offices de commercialisation des produits, en particulier lorsque les stratégies commerciales entrent en conflit;

c) conseiller le ministre des Pêches et Océans sur les mesures que devraient prévoir les politiques de développement et de gestion des pêches pour permettre une commercialisation plus efficace;

d) en se fondant sur les propositions de promotion générique faites par les offices de commercialisation des produits, suggérer au gouvernement un taux de taxe (par produits) à prélever sur les produits canadiens et sur les produits importés concurrents, de manière à financer le programme de promotion;

e) s'efforcer d'obtenir l'assistance des provinces pour la promotion générique et coordonner l'aide obtenue des différents paliers de gouvernement;

f) attribuer des fonds de promotion aux offices de commercialisation des produits;

g) conseiller le ministre des Pêches et Océans sur l'opportunité et les conditions de tout projet de vente directe (en mer ou à quai) aux navires de pêche étrangers et faire les arrangements nécessaires dans le cas des ventes directes dont le ministre aurait chargé la Commission de s'occuper.

37. Doter, par voie législative, la Commission de commercialisation des pêches de l'Atlantique de la personnalité morale et des pouvoirs dont elle a besoin pour exercer ses fonctions.

38. Affecter des fonds fédéraux à la réalisation, en Amérique du Nord et en Europe, d'une campagne de promotion générique des produits de poisson de fond et de hareng de l'Atlantique, campagne menée sur une période de cinq ans, par les offices de commercialisation des produits. Les crédits fédéraux, en dollars de 1982 (à pouvoir d'achat constant), seraient de 25 millions de dollars, répartis sur cinq ans. Par la suite, ils reviendraient à leur niveau actuel, qui est d'environ 400 000 dollars. La taxe proposée dans la recommandation 36 d remplacerait les fonds fédéraux, à mesure que les entreprises des producteurs deviendraient plus rentables. Durant les cinq premières années au moins, les provinces atlantiques seront invitées à fournir leur part et à s'assurer que leurs activités de promotion s'harmonisent avec les plans de la Commission.

39. Affecter, au maximum, 25 millions de dollars à la composante *aliments* du Programme de développment des marchés d'exportation (PDME), cette somme devant servir aux exportateurs de poisson de fond et de hareng de l'Atlantique. Ces fonds devraient être considérés comme une «subvention d'incitation» et n'être accordés que si l'industrie met au point des programmes statisfaisants de promotion et de commercialisation. Ces fonds pourraient être récupérables à

80 % grâce au processus habituel de remboursement du PDME. Les crédits seraient dépensés sur une période de huit ans pour aider les exportateurs de poisson de fond et de hareng à diversifier leurs marchés et à améliorer leurs capacités de commercialisation.

Commentaires

Les études de marché indiquent que l'offre mondiale de poisson de fond augmentera d'environ 15 % entre 1981 et 1987. Les Canadiens bénéficieront d'environ 25 % de cette croissance et de presque toute celle de la morue.

Le Canada vend presque tout son poisson de fond et son hareng en Amérique du Nord et en Europe, principalement à des segments de marché intéressés par les produits de qualité moyenne à prix modérés. L'offre croissant et le Canada prenant déjà une large part des segments de marché qu'il approvisionne, il lui faudra, de toute évidence, diversifier et accroître systématiquement ses débouchés. Sinon, l'offre excédera par trop la demande et les prix des produits baisseront.

Qualité et uniformité

Une amélioration de la qualité d'une fraction importante des produits canadiens de l'Atlantique permettra à l'industrie, d'une part, de moins souffrir de la concurrence des fournisseurs étrangers qui offrent, en quantité croissante, du poisson de fond de qualité inférieure et, d'autre part, de s'approprier une partie plus importante de la hausse prévue de la consommation de poisson frais et de filets congelés de première qualité. En outre, des produits de qualité plus élevée et plus uniforme contribueront de façon déterminante à augmenter la fréquence de la consommation du poisson et le nombre de personnes qui en mangent. Des produits de qualité plus uniforme seront en outre nécessaires pour satisfaire aux exigences des sociétés multinationales de produits alimentaires, lesquelles s'imposent de plus en plus au niveau du commerce de détail. L'un des avantages secondaires importants découlant d'une amélioration de la qualité est que les déchets des produits plus chers ou les prises de catégorie normale pourront servir à fabriquer des blocs de morue bon marché capables de faire concurrence à la morue du Pacifique occidental et au merlu d'Amérique du Sud.

Si l'on veut accroître les exportations, il est donc indispensable d'améliorer la qualité et l'uniformité des produits finis. De cette façon, on pourra élargir les débouchés, s'approprier une large part des nouveaux marchés intéressés par les produits frais et congelés de première qualité, et augmenter la consommation, par habitant, de poisson de fond et de hareng.

L'amélioration de la qualité et de l'uniformité des produits canadiens de l'Atlantique, depuis la récolte jusqu'au produit fini, décidera, dans une large mesure, de l'avenir de l'industrie de la pêche.

Depuis plus de dix ans, les prix payés aux États-Unis pour les filets de morue congelés islandais de qualité supérieure ont été de 15 à 30 % plus élevés que ceux des filets canadiens de qualité moyenne. Pour les raisons expliquées au chapitre 14, les secteurs canadiens de la récolte et de la transformation se sont heurtés à des obstacles internes en voulant améliorer la qualité, ce qui a empêché le Canada de pénétrer le marché des chaînes de restaurants et des grands restaurants, lesquels exigent de grosses quantités de produits de première qualité. Les avantages financiers présentés par ces segments n'ont pas été suffisamment élevés pour inciter l'industrie canadienne, dans son ensemble, à axer sa production sur la qualité. Pour accroître cet intérêt financier, il faudrait des mesures de renforcement positif comme par exemple des subsides gouvernementaux importants ou bien des modifications à la Loi sur l'inspection du poisson qui redéfiniraient et augmenteraient les amendes de manière à fortement décourager les inégalités de qualité. Ce renforcement négatif pourrait toutefois amener les entreprises à considérer les amendes comme faisant simplement partie de leurs dépenses de fonctionnement, ce qui affaiblirait leur pouvoir de

dissuasion. En outre, l'imposition d'amendes peut nécessiter des procédures judiciaires longues et onéreuses.

Une réglementation de la qualité des produits finis imposée par le ministère des Pêches et Océans peut permettre de surmonter les difficultés, si elle donne au Ministère le droit de retirer à une usine la permission de vendre ses produits à d'autres provinces ou d'autres pays. C'est pourquoi le Groupe d'étude recommande l'émission de permis d'exportation.

Promotion et publicité

Les fonds affectés à la promotion et à la publicité des produits du poisson de fond canadiens ont été nettement insuffisants. Cela est dû, en partie, au fait que ceux-ci consistent principalement en produits d'usage courant, presque identiques, comme les blocs de morue et les filets congelés, en emballages de cinq livres, difficiles à distinguer d'un producteur à l'autre. La publicité faite par un de ces producteurs servira autant les intérêts de ses concurrents que les siens propres. Aussi, rien n'incite les entreprises à faire de la réclame. Dans une situation semblable, d'autres industries — celle des produits laitiers, par exemple — font ce qu'on appelle de la publicité générique.

Malheureusement pour eux, les producteurs de poisson de fond et de hareng de l'Atlantique n'ont pas développé l'infrastructure qui leur permettrait soit de mener une campagne de promotion, soit de recueillir des fonds de ceux à qui profiterait une telle campagne. L'effet combiné des recommandations du Groupe d'étude touchant la promotion générique et le classement des produits finis selon la qualité devrait entraîner un accroissement de la consommation, par personne, du poisson de fond et du hareng en Amérique du Nord, dans les segments de marché occupés par le Canada.

Même si ce résultat est atteint, on s'attend à ce que l'augmentation de l'offre mondiale de poisson de fond et la concurrence des autres sources de protéines (la volaille, par exemple) empêchent une hausse réelle des prix moyens au cours des cinq prochaines années. Aussi des améliorations de rendement, entraînant une réduction des coûts, seront-elles essentielles pour que les secteurs de la récolte et de la transformation parviennent à un bon équilibre financier.

Il faudra s'efforcer de diversifier les débouchés au cours des cinq prochaines années, ce qui exigera un certain nombre de mesures bien coordonnées. Premièrement, il faut, à court terme, s'attaquer aux barrières commerciales rencontrées sur les marchés étrangers, en défendant énergiquement les droits conférés au Canada par le GATT. À moyen terme, le Canada devra faire de l'affranchissement du commerce des produits de la pêche une question prioritaire pour les négociations à venir du GATT.

En second lieu, il faudra consacrer plus de fonds à la commercialisation. Une augmentation de la coparticipation avec des firmes étrangères semble la meilleure façon de surmonter l'obstacle des barrières commerciales. Bien que la commercialisation et les ventes outre-mer aient fait d'importants progrès depuis 1977, la diversification des débouchés du poisson de fond et du hareng de l'Atlantique n'a guère préoccupé les secteurs public et privé jusqu'à présent.

En raison de ses difficultés financières actuelles, il est peu probable que le secteur du traitement trouve les fonds nécessaires aux investissements hasardeux qu'il devrait maintenant faire pour assurer des débouchés aux stocks accrus de poisson de fond. C'est pour lui venir en aide à cet égard que nous proposons d'affecter des crédits fédéraux au Programme de développement des marchés d'exportation et à la promotion générique.

Efficacité de la commercialisation

Les quelques expériences de promotion générique tentées à ce jour semblent indiquer que le succès dépend de certaines conditions préalables, savoir la capacité de

planifier et d'établir un budget sur plusieurs années, et la détermination des fournisseurs à poursuivre l'exécution du programme de promotion sur une longue période. C'est en créant des structures capables d'assurer la réalisation de ces deux conditions qu'on tirera le plus de fruit des sommes affectées à la promotion.

La Commission de commercialisation des pêches de l'Atlantique et ses offices de commercialisation des produits, proposés ici, fourniraient le cadre nécessaire à la prise de décisions cohérentes en cette matière. La CCPA serait également en mesure de veiller à ce que la réglementation de la qualité des produits soit toujours adaptée, de même que judicieuse et souple d'un point de vue stratégique.

De façon plus générale, le Groupe d'étude craint que, les circonstances changeant, les solutions qu'il propose cessent, avec le temps, d'être adaptées aux problèmes qu'elles sont destinées à résoudre. Il faut un nouvel organisme capable de renforcer la fonction de commercialisation ainsi que l'influence de ceux qui en sont responsables sur les secteurs de la récolte et de la transformation, sur les rapports de ces derniers avec les clients et les concurrents et, enfin, sur les gouvernements. Voici deux problèmes actuels qui doivent être pris en main par un organisme: 1) augmenter la capacité de l'industrie à exploiter de nouveaux marchés dans le Tiers Monde et les pays de l'Est, où elle commence à peine à pénétrer; 2) veiller à l'équité des ventes en mer dans les cas où la capacité de traitement est insuffisante ou lorsqu'une espèce particulière ne trouve pas de débouchés.

Pour être efficace, la commercialisation devrait être la clé de la gestion, coordonnant les différentes activités de l'entreprise et faisant correspondre l'offre à la demande. L'industrie devra désormais se laisser guider par le marché et ne plus être axée sur la production comme c'est présentement le cas.

Pour bien accomplir leur tâche, les responsables de la commercialisation doivent avoir une définition claire et précise de leurs objectifs. Ils doivent se préoccuper des besoins des acheteurs, plutôt que des préférences des producteurs, la commercialisation efficace se faisant en fonction du client et non du fournisseur. Les meilleurs stratégies commerciales sont vouées à l'échec si les secteurs de la récolte et de la transformation ne peuvent fournir les produits et les services promis par les responsables de la promotion.

Plusieurs moyens ont été proposés afin d'accroître l'influence du gouvernement sur les activités de commercialisation de l'industrie: créer un bureau unique de marketing, une société de commercialisation d'État ou encore une organisation cadre qui coordonnerait les efforts de commercialisation des petits producteurs. À notre avis, les avantages de ce regroupement obligatoire sont bien moins nombreux que les inconvénients qu'il présente (lourdeur de l'appareil administratif, étouffement du dynamisme et du potentiel d'innovation du secteur privé, limitation de la capacité de servir la grande variété de marchés spécialisés qu'approvisionnent actuellement les petites firmes canadiennes, enfin, forte résistance de bon nombre de producteurs au regroupement forcé de la commercialisation).

On ne peut toutefois écarter aussi aisément la proposition de réduire davantage le nombre des exportateurs et de mettre en place des moyens de mieux coordonner les grandes stratégies commerciales.

Nous recommandons de créer une Commission de commercialisation des pêches de l'Atlantique parce que c'est la meilleure façon, d'une part, de laisser au secteur privé toute la latitude d'augmenter ses compétences dans le domaine de la commercialisation et, d'autre part, de coordonner la planification des marchés et la promotion avec un minimum d'intervention gouvernementale. L'industrie aura la liberté d'établir ses

propres stratégies commerciales et de les mettre à exécution avec l'appui des pouvoirs publics, mais sans subir leur contrainte.

La CCPA fournit une tribune et un outil de coopération; elle sera en grande partie, mais non totalement, entre les mains des responsables de la fonction commerciale de l'industrie. La représentation équilibrée du secteur de la production, des pêcheurs et des provinces permettra à tous les partenaires de se familiariser avec la commercialisation et d'y prendre part. La CCPA renforcera aussi l'influence des responsables du marketing sur toutes les autres composantes de l'industrie de la pêche. Étant donné que la nécessité de cette influence se fait sentir depuis longtemps et vu le rôle consultatif de premier plan qu'on propose de confier à la CCPA dans plusieurs domaines importants (ventes directes, classement des produits finis selon la qualité, émission de permis d'exportation, promotion générique, etc.), il est essentiel que la CCPA et ses offices de commercialisation des produits soient mis sur pied le plus tôt possible.

Il n'est pas souhaitable de donner au gouvernement un plus grand rôle dans la commercialisation des produits du poisson de fond. La fonction commerciale doit être renforcée en la confiant à des responsables du secteur privé, dans les mains desquels il faut, plus fermement que jamais, mettre l'avenir de l'industrie.

À notre avis, la CCPA ne doit pas être mêlée directement à la vente des produits et les organismes gouvernementaux, comme l'Office des prix des produits de la pêche, ne doivent pas non plus jouer un plus grand rôle en cette matière. Nous sommes arrivés à la conclusion que la façon la plus efficace et la moins coûteuse d'augmenter les ventes de poisson de fond et de hareng de l'Atlantique est de renforcer les organisations de commercialisation du secteur privé et de coopérer avec elles. Créer une autre organisation chargée de la vente des produits ne ferait que fragmenter davantage les efforts actuels et perturberait le fonctionnement du système existant. D'ailleurs, il sera toujours temps de former un tel organisme si les changements que nous proposons ne produisent pas les résultats voulus.

18. Les revenus des pêcheurs

Les pêcheurs ne sont pas pauvres parce qu'ils sont pêcheurs.
Ils sont pêcheurs parce qu'ils sont pauvres.

W. C. MacKenzie

C'est parce que mon épouse travaille à temps plein que je peux me permettre de pêcher.

Pêcheur à temps plein du détroit de Northumberland, lors d'une rencontre avec le Groupe d'étude.

Le problème

Pour de très nombreux pêcheurs à temps plein, les revenus que rapporte la pêche restent peu élevés. Même si le travail d'autres membres de leur famille augmente considérablement leur revenu total, une proportion élevée des ménages des pêcheurs à temps plein et à temps partiel ont des gains qui atteignent tout juste, quand ils ne lui sont pas inférieurs, le seuil de pauvreté établi pour les régions rurales du Canada. Des compléments de revenu réguliers, provenant d'autres sources que la pêche, seront nécessaires tant que celle-ci ne procurera pas de gains stables et suffisants.

Le régime d'assurance-chômage est actuellement le seul programme qui stabilise le revenu des pêcheurs en leur assurant un supplément. Mais il comporte certaines difficultés administratives, des freins économiques et des lacunes dans la couverture des pêcheurs autonomes. À court terme, ces inconvénients peuvent être atténués, mais des changements à long terme sont également à envisager. Plutôt que de compter sur l'assurance-chômage, il serait préférable de créer des programmes dont l'objectif serait d'améliorer la situation socio-économique de l'industrie de la pêche (productivité accrue, meilleure qualité, variations saisonnières moins grandes, développement économique, maintien des villages).

Le problème est donc de déterminer quelles modifications apporter aux programmes, ou quelles nouvelles politiques adopter pour accroître le revenu des pêcheurs.

Leur insuffisance de revenu empêche, en outre, les pêcheurs d'investir et d'accumuler des capitaux. Les petites entreprises de pêche (chacune étant constituée par l'ensemble des sommes investies par un pêcheur pour exercer son métier: navires, équipement, installations portuaires, fonds de roulement) ont beaucoup de difficultés à rembourser leurs dettes. Cet aspect particulier de la question sera examiné au chapitre 19.

La situation

Le deuxième objectif que devrait viser la politique relative aux pêches dans l'Atlantique, tel que le définit le Groupe d'étude au chapitre 7, précise que:

> L'emploi dans l'industrie des pêches de l'Atlantique doit être maximisé, avec comme contrainte d'assurer que les personnes occupées perçoivent un revenu raisonnable de leur occupation dans le secteur de la pêche, comprenant les transferts de revenus rattachés à ce secteur.

Le principal problème financier de nombreux pêcheurs est l'absence de «revenu raisonnable», quelle que soit la norme de calcul utilisée. Des études entreprises par le Groupe d'étude (exposées en détail au chapitre 4) indiquent que le revenu total d'une bonne partie des familles des pêcheurs à temps plein, sur la côte est du Canada, est au-dessous du seuil de pauvreté établi pour les habitants des régions rurales. Et cet état de chose est encore plus évident en ce qui concerne les pêcheurs à temps partiel.

Divers programmes permettent d'éviter que la pauvreté ne se généralise dans les villages de pêcheurs. Des revenus de sources diverses viennent s'ajouter aux gains que les pêcheurs tirent de leur activité: les principaux sont les prestations d'assurance-chômage mais d'autres formes de transferts, telles les allocations familiales et les prestations de pension, jouent aussi un rôle important. Alors que les pêcheurs à temps partiel ne comptent pas sur la pêche pour l'essentiel de leurs revenus, les pêcheurs à temps plein, eux, passent la majeure partie de l'année civile à pêcher ou à se préparer à la pêche. La plupart n'ont ni le loisir, ni l'occasion de recourir à d'autres occupations pour augmenter substantiellement leurs revenus.

La majorité des familles de pêcheurs comptent sur un deuxième revenu, que celui-ci provienne de la pêche ou d'une autre occupation. Les prestations d'assurance-chômage ou les allocations familiales viennent aussi compléter ces revenus. L'équilibre financier de nombreuses familles de pêcheurs dépend de ce deuxième emploi et donc des possibilités de travail dans divers secteurs, en particulier dans les usines de traitement du poisson.

Il existe des différences importantes, sur le plan du revenu, entre les pêcheurs eux-mêmes et entre les groupes de pêcheurs venant de régions différentes. Dans les villages de pêche, on appelle habituellement «highliners» les pêcheurs prospères qui excellent dans leur métier. Il existe des «highliners» dans toutes les régions. Soulignons, toutefois, que les autres pêcheurs ne manquent ni d'ardeur au travail, ni d'habileté.

À l'extrémité sud de la région atlantique canadienne, le climat et les conditions atmosphériques sont plus propices qu'ailleurs. On y trouve, en outre, diverses espèces recherchées, comme les pétoncles du Banc Georges. Il ne faudrait cependant pas conclure que les habitants des secteurs plus isolés souhaitent déménager ou devraient le faire. Dans l'intérêt public, il est évident qu'il faut maintenir peuplées toutes les parties du Canada actuellement habitées. L'industrie de la pêche est le principal outil économique qui permet d'atteindre cet objectif social et culturel dans la région atlantique du Canada.

Comme moyen de subsistance, la pêche comporte une grande part d'instabilité. Elle s'apparente à la chasse, le «gibier» pouvant déjouer le chasseur ou demeurer invisible. Des conditions atmosphériques ou un état des glaces défavorables, un comportement imprévisible du poisson, peuvent complètement déséquilibrer les revenus des pêcheurs les plus habiles.

L'insuffisance des revenus non seulement engendre des soucis pour les familles qui ont du mal à rejoindre les deux bouts, mais empêche la constitution d'un fonds de roulement ou d'un capital fixe. Les pêcheurs sont des hommes d'affaires, et leurs petites entreprises (constituées de bateaux, d'engins, d'installations portuaires et de camions) sont aux prises avec un resserrement des coûts et des revenus semblable à celui que connaît le secteur du traitement du poisson. L'impossibilité de tirer des gains satisfaisants de la pêche empêche souvent ces petites entreprises d'accumuler l'encaisse dont elles ont besoin pour effectuer des réparations, acheter de nouveaux engins et faire des investissements importants.

L'assurance-chômage destinée aux pêcheurs

L'assurance-chômage est de loin le programme canadien qui ajoute le plus aux gains des pêcheurs et assure quelque peu la stabilité de leurs revenus. Destiné aux pêcheurs autonomes, ce programme atténue depuis vingt-cinq ans les répercussions financières du chômage saisonnier, de l'instabilité des stocks ou des mauvaises conditions atmosphériques et a assuré, durant cette période, d'importants transferts d'argent à toute la région de l'Atlantique.

Ainsi, selon Revenu Canada, les prestations d'assurance-chômage, de 1974 à 1979, représentaient entre 19 et 22 % du revenu total moyen des pêcheurs de la région atlantique. En 1981, elles constituaient 16 % du revenu total des pêcheurs à temps plein et 13 % de celui des pêcheurs à temps partiel, selon des données recueillies pour le compte du Groupe d'étude.

En ce qui concerne l'importance, au niveau régional, des transferts de revenus attribuables aux prestations d'assurance-chômage aux pêcheurs en 1980, ces allocations se sont chiffrées à 33 millions de dollars à Terre-Neuve, à 7,2 millions à l'Île-du-Prince-Édouard, à 16,2 millions en Nouvelle-Écosse, à 8,6 millions au Nouveau-Brunswick et à 7,1 millions au Québec.

En outre, les prestations d'assurance-chômage versées en vertu du programme principal (distinct du régime d'assurance-chômage destiné aux pêcheurs) sont une source de revenus importante pour les ouvriers des usines de traitement du poisson; en 1980, elles représentaient 63 millions de dollars sur la côte est.

Difficultés engendrées par le programme d'assurance-chômage

Le programme actuel d'assurance-chômage destiné aux pêcheurs a engendré plusieurs difficultés dont certaines sont d'ordre économique et d'autres, d'ordre administratif.

Les prestations d'assurance-chômage sont calculées d'après les revenus *moyens* au cours de la période de référence. Comme le nombre de prises diminue après la saison de pointe, les gains moyens diminuent aussi si un pêcheur travaille jusqu'à la fin de la saison. En réalité, cette situation encourage la fin «prématurée» de cette saison.

Selon le règlement, la «saison de chômage» des pêcheurs s'étend du 1er novembre au 15 mai, ce qui est très pratique sur le plan administratif, mais défavorise une minorité de pêcheurs dont les périodes habituelles de pêche se situent durant les mois d'hiver (en raison de leurs lieux de pêche). En d'autres termes, les pêcheurs qui travaillent pendant l'hiver ne sont pas admissibles aux prestations d'assurance-chômage durant la période où ils ne travaillent pas, c'est-à-dire l'été.

On peut aussi s'interroger sur l'«équité» de tout programme d'assurance-chômage. Les prestations d'assurance-chômage augmentent proportionnellement aux gains moyens durant la période de référence. Cette règle soulève une question de principe quant au régime destiné aux pêcheurs et au programme d'assurance-chômage dans son ensemble: faut-il verser des prestations plus élevées à ceux dont les revenus sont déjà supérieurs à la moyenne ou doit-on accorder les prestations les plus fortes à ceux dont les gains sont parmi les plus bas?

Des difficultés se posent également quant à la formulation de points précis du règlement sur l'assurance-chômage. Par exemple, un pêcheur qui reçoit des prestations n'a pas le droit de travailler à la construction d'un bateau, même si celui-ci est destiné à son usage personnel. En d'autres termes, on ne lui permet pas, lorsqu'il est en chômage, de consacrer du temps à l'amélioration de son principal actif immobilisé, son bateau de pêche, et d'accroître ainsi ses possibilités de revenu.

La formulation des règlements en vertu desquels sont établis les gains assurables des capitaines de bateau crée aussi des difficultés. Ces règlements constituent des freins financiers pour les capitaines de bateaux dont les revenus peuvent parfois être jugés moins élevés que ceux de leurs membres d'équipage, aux fins de l'assurance-chômage. Dans certains cas, les capitaines recevront des prestations inférieures à celles de leurs membres d'équipage.

Le programme d'assurance-chômage propre aux pêcheurs coûte cher au gouvernement fédéral. Celui-ci a assuré près de 90 % des allocations versées aux pêcheurs, en 1980, contre 22 % seulement des prestations accordées en vertu du programme général d'assurance-chômage.

Les plus grandes difficultés d'ordre administratif tiennent aux possibilités d'abus dans les déclarations. En raison des freins économiques susmentionnés, pêcheurs et acheteurs pourraient s'entendre pour falsifier les données relatives aux prises. Par exemple, pour augmenter leurs prestations, les pêcheurs peuvent déclarer leurs prises pour une autre semaine que celle où ils les ont capturées; ou bien se «partager» la récolte pour gonfler, chacun, leur total. Ils peuvent aussi tout simplement passer sous silence des prises peu élevées.

Il ne faudrait toutefois pas exagérer l'importance de ces difficultés. Certes, les freins économiques en question existent, mais ils ont moins d'effet sur les gros bateaux, dont l'activité doit être maintenue en raison des frais généraux élevés. Les pêches à engin fixe sont parfois suspendues quand les quotas sont atteints; ce facteur, bien plus que le règlement de l'assurance-chômage, est de nature à décourager la pêche en fin de saison.

Sur le plan administratif, il est surprenant de constater que les difficultés sont relativement peu nombreuses, compte tenu de l'ampleur du programme d'assurance-chômage destiné aux pêcheurs. Des modifications pourraient réduire les possibilités de fausse déclaration. La question du coût financier assumé par le gouvernement fédéral pourrait être étudiée séparément, dans le cadre de la question générale des transferts destinés aux régions économiquement défavorisées.

Le problème que pose le régime d'assurance-chômage destiné aux pêcheurs ne se limite toutefois pas à ce genre de questions techniques. Les pêcheurs appuient fermement ce programme, qui les traite comme «les autres travailleurs». Ils estiment avoir droit aux prestations s'ils deviennent chômeurs, pourvu qu'ils se conforment essentiellement aux règles d'admissibilité qui s'appliquent aux autres travailleurs canadiens. Cet argument a du poids, mais on peut lui opposer l'observation suivante: le régime d'assurance-chômage destiné aux pêcheurs n'est pas un programme d'assurance au sens habituel du terme. Une de ses principales fonctions est de compléter les gains d'un groupe de personnes dont le travail n'assure pas, dans bon nombre de cas, un niveau de revenu satisfaisant.

Les solutions

Le revenu des pêcheurs a quelque peu augmenté au cours des dix dernières années, surtout là où a été mis en place un processus de négociation collective. Cependant, le niveau du revenu de nombre d'entre eux demeure insuffisant et irrégulier. Les fonds que leur transfère le programme d'assurance-chômage sont essentiels à l'atteinte du second objectif établi par le Groupe d'étude: «que les personnes occupées perçoivent un revenu raisonnable de leur occupation dans le secteur de la pêche, comprenant les transferts de revenus rattachés à ce secteur».

Une fois reconnue l'importance des prestations d'assurance-chômage et écartée toute proposition de supprimer ou diminuer le montant des transferts, une question fondamentale reste à examiner: un nouveau programme pourrait-il stabiliser et compléter les revenus des pêcheurs mieux que ne le fait actuellement le régime d'assurance-chômage? Telle est la question pratique à la base même de l'examen des points forts et des lacunes du programme d'assurance-chômage destiné aux pêcheurs.

Tout nouveau régime devrait être au moins aussi efficace, sur le plan administratif, et aussi équitable, socialement (du point de vue de la justice distributive), que le programme actuel. Mais, ce qui importe le plus, c'est que le programme de remplacement devrait encourager les pêcheurs, plus encore que le régime actuel, à augmenter leur productivité, à améliorer la qualité du poisson débarqué et à atténuer les variations saisonnières, pour que soient justifiés les dépenses et les bouleversements entraînés par l'introduction d'un nouveau programme.

Les solutions proposées ci-dessous traitent séparement les questions de la stabilisation des gains et du supplément de revenu. Nous examinons non seulement des moyens de remplacer le régime d'assurance-chômage propre aux pêcheurs mais aussi les modifications qui pourraient être apportées au programme actuel.

A — Stabilisation du revenu

Solution 1:

Assurance-prises

Moyen de protection contre les chutes importantes des récoltes annuelles, l'assurance-prises ressemblerait à l'assurance-récolte du secteur agricole, c'est-à-dire qu'elle constituerait un régime d'assurance (vraisemblablement obligatoire) contre les baisses de ressources ou les variations du volume des prises. «L'évaluation du risque» pourrait se faire par entreprise ou groupe d'entreprises, dans des secteurs géographiques précis. Les données de base sur les prises, selon le type d'engin et les espèces, dans des régions côtières clairement définies, seraient compilées et calculées pour une période de 3 à 5 ans. Ces données serviraient de critère pour l'évaluation des fluctuations du volume des prises et de leur écart par rapport à la moyenne.

Le pour

a) S'attaque directement aux risques que pose la fluctuation des espèces disponibles, les conditions atmosphériques ou d'autres phénomènes naturels.

b) Pourrait s'appliquer, éventuellement, aux modifications du volume des prises engendrées par les politiques gouvernementales en matière de conservation.

c) Tiendrait compte des changements pouvant survenir dans les conditions du marché (les prix, par exemple).

Le contre

a) Il est extrêmement difficile de concevoir un modèle pratique de travail. Aucune donnée n'existe sur les risques prévisibles quant aux espèces, aux domaines d'activité et aux types d'engin utilisés. À l'heure actuelle, le seul champ d'application possible semble être celui des engins fixes, notamment les trappes et les parcs.

b) Selon des études de faisabilité faites, dans le passé, sur ce type de programme, les frais administratifs seraient très élevés et exigeraient régulièrement des subsides gouvernementaux.

c) Il serait difficile, voire impossible, d'évaluer les réclamations pour déterminer si le pêcheur qui a déclaré une chute de ses prises a fait des efforts suffisants.

Solution 2:

Office des prix des produits de la pêche

Il s'agirait d'élargir l'OPPP et d'accroître ses fonds. L'Office jouerait un rôle plus actif et son action tiendrait davantage compte des perspectives d'avenir. Des indemnités spéciales en cas de chute des prix pourraient être versées aux pêcheurs, aux producteurs ou aux deux, sur l'avis de l'Office, celui-ci ayant son propre fonds renouvelable (comme avant 1981).

Le pour

a) Protège les revenus des pêcheurs (et ceux des producteurs) contre des affaissements inhabituels des prix.

b) Cet arrangement étant spécial, il n'encouragerait pas l'industrie à compter sur une subvention régulière des prix.

Le contre

a) Pourrait amener les États-Unis à établir des tarifs compensatoires.

b) Les décisions de l'Office seraient imprévisibles (surtout si son mode de financement reste le même) et, pour cette raison, n'entraîneraient pas forcément une stabilisation.

c) Occasionnerait sans doute un certain transfert de subsides vers les producteurs lorsque la subvention est accordée aux pêcheurs, et vice versa (par exemple, dans les négociations portant sur les salaires ou le prix du poisson, tout subside accordé à l'une des parties pourra être accaparé par l'autre selon l'offre et la demande relatives au service ou au produit en question).

Solution 3:

Stabilisation du revenu brut

On pourrait créer un fonds protégeant les petites entreprises contre les chutes importantes de revenus bruts (en se fondant sur les déclarations d'impôt). Afin de réduire les fluctuations des revenus bruts, on mettrait au point un programme (vraisemblablement obligatoire), en vertu duquel des indemnités seraient versées lorsque le revenu moyen diminue selon un pourcentage déterminé. Les niveaux des prestations dépendraient du revenu réel des petites entreprises, considérées individuellement ou en groupe, comparé aux moyennes mobiles des gains bruts sur une période de cinq ans. Il faudrait réunir des données de base semblables à celles que nécessite l'«assurance-prises».

Le pour

a) Cette solution est plus en rapport avec la situation économique réelle, qu'un plan d'assurance-prises, parce qu'elle pourrait tenir compte de tout changement important tant dans les prises que dans les prix du marché (qui, tous deux, influent sur les revenus bruts).

b) Un programme de stabilisation du revenu serait plus facile à administrer que celui d'une assurance-prises car il serait basé sur les revenus individuels déclarés en vertu du régime fiscal actuel.

c) Pourrait en grande partie s'autofinancer grâce à des taxes prélevées sur les revenus des pêcheurs durant les bonnes années (bien qu'au début, le gouvernement serait obligé de fournir des subsides pour couvrir les frais d'administration).

d) Évite les inconvénients que présente un programme de stabilisation des revenus nets (qui subventionne, dans une certaine mesure, les dépenses d'investissement et donc encourage à surinvestir).

e) Les règlements administratifs pourraient être établis de façon que seuls les pêcheurs professionnels soient admissibles (une période minimale de pêche étant exigée).

f) Le montant des indemnités pourrait être établi à des niveaux suffisamment bas pour ne pas décourager la poursuite des activités de pêche, et ne serait pas compris dans le calcul des revenus bruts moyens, pour les années à venir.

g) Le fait de baser les indemnités sur un pourcentage de la moyenne mobile des revenus bruts tirés de la pêche au cours d'une période de cinq ans simplifierait le processus administratif relatif aux demandes: l'intéressé serait obligé d'expliquer pourquoi ses revenus ont baissé par rapport à sa moyenne antérieure.

Le contre

a) Il faudra de trois à cinq ans pour établir les données statistiques de base (sur les revenus individuels, les différences entre espèces, les variations régionales, les types d'engins).

b) Il sera quand même nécessaire de vérifier l'effort de pêche des intéressés dans l'examen de leur demande.

B — Supplément de revenu

Solution 1:

Supplément basé sur les impôts

Pour compléter les revenus, on pourrait mettre au point un programme de remises basées sur les impôts; celui-ci assurerait que les gains tirés de la pêche (ou les revenus totaux) ne tombent pas sous un certain niveau annuel.

Le pour

a) Le supplément de revenu fondé sur les impôts constituerait un mode de versement plus efficace et plus équitable que celui offert en vertu du programme d'assistance sociale.

b) Les versements peuvent être faits à ceux qui en ont le plus besoin.

c) Remplacerait l'assurance-chômage, du moins dans la mesure où ce régime sert actuellement de supplément de revenu.

Le contre

a) Exige des modifications importantes aux déclarations d'impôt.

b) Requiert d'autres décisions importantes, sur le plan administratif, notamment en ce qui concerne les stimulants financiers, le calcul de l'actif immobilisé des pêcheurs autonomes, la fréquence des versements, etc.

c) Il s'agit en réalité d'un programme de bien-être social; or les pêcheurs s'opposent fermement à ce qu'on les considère comme des assistés sociaux.

d) Un programme de transfert de revenu devrait encourager l'atteinte d'objectifs industriels précis (productivité, qualité, etc.), et ne pas consister seulement à verser des sommes d'argent supplémentaires.

Solution 2:

Primes de production (ou stimulants de la production)

Pour compléter les revenus tout en encourageant des habitudes et des méthodes de pêche souhaitables sur le plan économique (telles que la pratique de la pêche en morte-saison ou une production de qualité élevée), on pourrait, grâce à un système de primes de production, récompenser par des crédits les petites entreprises de pêche, en fonction de la valeur brute de leurs arrivages, de la qualité du poisson, du moment de la prise, du type d'engin utilisé ou d'autres critères semblables. Ces crédits seraient versés en liquide durant la morte-saison. (Une échelle mobile de la valeur des crédits en liquide serait établie afin d'assurer un traitement équitable pour tous.)

Le pour

a) Ce système pourrait être conçu de manière à assurer aux pêcheurs des versements en liquide supplémentaires, selon la valeur totale du poisson débarqué (le prix multiplié par la quantité).

b) Récompenserait aussi pour d'autres aspects du rendement (qualité, arrivages en morte-saison, lieu des débarquements, etc.).

c) Le montant de la prime pourrait être modifié, le cas échéant, pour tenir compte de divers facteurs (par exemple, des arrivages de beaucoup supérieurs ou inférieurs à ce qu'ils sont d'habitude).

d) Constituerait une solution de rechange pour le programme d'assurance-chômage destiné aux pêcheurs ou pourrait servir de complément au régime d'assurance-chômage déjà en place.

e) Le total de la valeur des arrivages déclaré en vue de la prime serait le même que celui indiqué dans la déclaration d'impôt sur le revenu; cet aspect du programme en faciliterait l'administration et permettrait de garantir l'exactitude de tous les rapports statistiques.

f) N'est pas nécessairement incompatible avec l'expansion du processus de négociation volontaire entre producteurs et pêcheurs.

g) Pourrait être mis en place sans empiéter sur les compétences des provinces.

Le contre

a) Les besoins à long terme, en matière de financement, pourraient considérablement s'accroître si la formule des primes a du succès.

b) À moins que le système de délivrance des permis ne freine les nouveaux investissements (comme le feraient les permis à contingent individuel dont il est question au chapitre 10), les primes pourraient entraîner un accroissement de la capacité de pêche et des investissements superflus.

c) Selon les critères utilisés pour le calcul des primes, cette formule accentuerait l'écart entre les groupes de pêcheurs sur le plan économique (ceux qui prennent davantage de poisson obtiendraient peut-être les meilleures primes). Elle renforcerait ainsi les pressions qui peuvent s'exercer sur le gouvernement pour qu'il place, au point de départ, tous les pêcheurs sur un pied d'égalité — en subventionnant, par exemple, l'achat de nouveaux engins.

d) Comme dans le cas de l'assurance-prises ou de la stabilisation du revenu brut, ce système exigerait la constitution d'un réseau complexe et efficace de cueillette de données, qui devrait être établi de façon équitable.

Solution 3:

Légère modification du programme d'assurance-chômage

Des modifications techniques au régime actuel d'assurance-chômage pourraient faire disparaître certains freins économiques et certaines difficultés administratives.

Si le calcul des prestations tenait compte des dix *meilleures* semaines de pêche, et non des *dernières* semaines comme c'est le cas actuellement, les pêcheurs seraient incités à travailler le plus longtemps possible, surtout si la formule des «meilleures semaines» s'applique seulement à ceux qui pêchent au-delà d'une période minimale (plus de 15 semaines, par exemple).

Changer les dates officielles de ce qu'on appelle la «saison de pêche» et la «saison de chômage» permettrait de reconnaître officiellement la saison de pêche hivernale dans certaines régions. Cette modification revêt une importance particulière dans les zones où l'on peut pratiquer la pêche côtière en hiver (par exemple, au sud-ouest de Terre-Neuve et dans certains autres endroits du Canada).

On pourrait rendre le programme actuel plus équitable en révisant les règlements détaillés relatifs, entre autres, à la construction de bateaux pour usage personnel, à la période de référence donnant droit à l'assurance-chômage propre aux pêcheurs, et au calcul des gains assurables des capitaines.

Le pour

a) Les modifications proposées n'exigeraient pas la mise sur pied d'un nouveau régime et n'entraîneraient pas une hausse substantielle des coûts.

b) Les règlements ainsi modifiés seraient conformes aux désirs des pêcheurs et des producteurs, qu'ils n'encourageraient plus à terminer tôt la saison.

Le contre

a) L'assurance-chômage n'est pas de nature à encourager l'atteinte d'objectifs industriels tels que l'augmentation de la qualité ou la production en morte-saison.

b) L'assurance-chômage pour les pêcheurs coûte déjà environ 100 millions de dollars; ces modifications en augmenteraient les frais de quelque 10 millions.

c) Un programme de stabilisation et de supplément de revenu, adapté à l'industrie de la pêche, serait préférable.

Recommandations

40. Créer un système de «primes de production» pour rehausser le revenu des pêcheurs qui adopteraient des habitudes de pêche adéquates. Grâce à ce système, ces derniers auraient droit à des crédits en espèces, payables durant la morte-saison et basés sur la valeur brute de leurs prises, la qualité du poisson, la saison de pêche ou le type d'engin utilisé. Financé par le gouvernement fédéral, le système serait mis à l'essai pendant la saison de pêche de 1985.

41. Créer un programme de stabilisation du revenu brut pour atténuer les grandes fluctuations des gains individuels sur une période de cinq ans. Ce programme exigerait la participation de tous les pêcheurs et serait financé par leurs cotisations et par des fonds fédéraux. Une analyse détaillée devrait permettre de mettre le programme à l'essai en 1985.

42. À court terme, comme mesure de transition, nous proposons que la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada modifie le règlement relatif à l'assurance-chômage versée aux pêcheurs, afin que leurs prestations soient basées sur les dix meilleures semaines de pêche lorsqu'ils pêchent pendant au moins quinze semaines. D'autres changements seraient également nécessaires: a) redéfinir la «saison de pêche» pour que les personnes qui pêchent pendant l'hiver seulement aient droit aux prestations; b) restreindre les conditions d'admission au régime d'assurance-chômage pour que les personnes qui ont pêché moins de six semaines n'aient pas droit aux prestations en vertu du programme destiné aux pêcheurs; c) réviser le règlement afin de permettre la construction de navires, pour usage commercial personnel, pendant la période d'indemnisation. Les règles qui déterminent la rémunération assurable nette des capitaines doivent également être revues.

43. Prévoir, dans le règlement relatif aux prestations d'assurance-chômage versées aux pêcheurs autonomes, une disposition limitative fixant le terme du programme au 1er avril 1988, pourvu qu'il soit remplacé, avec l'accord général des partenaires de l'industrie, par un système de primes de production (recommandation 40) et un programme de stabilisation des revenus (recommandation 41).

44. Il faut continuer de recueillir des informations sur la situation économique des particuliers, des familles, des petites entreprises et des communautés villageoises engagés dans des activités de pêche. Des enquêtes, semblables à celle que nous avons faite, sur les revenus et dépenses des familles de pêcheurs devraient être menées de façon régulière. De plus, des analyses similaires sur la situation des employés des usines de transformation du poisson seraient nécessaires. Les informations recueillies par le ministère des Pêches et Océans sur les coûts et bénéfices des entreprises devraient être rassemblées sous forme de statistiques pour l'ensemble de la région de l'Atlantique; il faudrait également réunir d'autres renseignements sur les coûts entraînés par le financement des navires et le remboursement des prêts. Les données rassemblées par le Groupe d'étude sur les villages de pêcheurs devraient être complétées et mises à jour. L'établissement de ces statistiques est nécessaire, car celles-ci permettent d'évaluer la situation de l'industrie et de faire des études micro et macro-économiques qui facilitent l'élaboration des lignes de conduite futures.

Commentaires

Les divers changements structurels et opérationnels que nous avons recommandés contribueront à hausser le revenu des pêcheurs, à long terme. Certains d'entre eux se détachent de l'ensemble: une meilleure qualité et une plus grande uniformité des prises devraient aboutir à une différenciation des prix payés aux pêcheurs; l'améliora-

tion de la conception et de l'exécution des stratégies commerciales devrait rendre l'industrie plus stable et permettre aux pêcheurs d'être mieux payés; l'adoption du système de permis à contingent individuel devrait faire baisser les coûts d'immobilisation et d'exploitation, puisqu'elle mettrait un terme à la lutte que se livrent actuellement les pêcheurs pour s'emparer du quota commun.

Nous ne pouvons pas garantir que l'accroissement de la valeur marchande des produits finis se traduira par une augmentation des prix du poisson brut et, par conséquent, du revenu des pêcheurs. La réalisation de notre objectif, qui est d'assurer aux pêcheurs un revenu raisonnable, repose, d'un côté, sur la possibilité, pour l'ensemble de ces derniers, d'obtenir une juste part des profits supplémentaires que rapportera la vente de produits de meilleure qualité et, de l'autre, sur la volonté des acheteurs et des producteurs de partager ces profits avec ceux qui travaillent dans le secteur de la récolte et de la transformation.

Récompenser la qualité

Notre recommandation concernant la création d'un système de primes de production pour augmenter le revenu des pêcheurs est liée à deux de nos objectifs généraux: l'amélioration de la qualité et l'atténuation des variations saisonnières. Nous reconnaissons, en faisant une telle proposition, que les compléments de revenu pour les pêcheurs resteront un des éléments caractéristiques de l'industrie de la pêche pour de nombreuses années à venir.

Il est possible d'améliorer l'efficacité sans faire porter tout le poids de cette amélioration aux pêcheurs, en liant des objectifs de production précis à des récompenses pécuniaires. Il faudra faire preuve de justice et de réalisme en déterminant les conditions qui donneront droit aux primes d'encouragement. Pour obtenir les résultats voulus, les objectifs devront être fixés d'un commun accord par les producteurs et les pêcheurs, et les deux parties devront s'engager à respecter les décisions prises ensemble.

Stabiliser les revenus

Un programme efficace de stabilisation des revenus, destiné à atténuer les effets de facteurs naturels comme le mauvais temps, l'insuffisance des stocks, ou la dégringolade des prix du marché, contribuerait considérablement à assurer un revenu raisonnable aux pêcheurs. Nous sommes conscients, toutefois, qu'un programme de ce genre ne sera pas facile à mettre en application.

Bien des facteurs en ont empêché jusqu'à présent l'adoption: insuffisance des données locales sur le nombre des prises par espèce, impossibilité d'empêcher les abus, très grandes variations d'une espèce à l'autre, d'une région à l'autre, de même qu'entre les divers types d'engins de pêche. Par contre, les régimes d'assurance-récolte ont dû, dans le passé, faire face à des difficultés analogues et ils les ont surmontées. Nous croyons donc qu'un programme de stabilisation des revenus pour les pêcheurs a autant de chances de réussir.

Le régime actuel d'assurance-chômage doit être maintenu. Il se peut que les deux programmes que nous préconisons le rendent inutile; mais cela n'est, pour le moment, qu'une pure hypothèse. Jusqu'à ce qu'on ait fait l'essai des mesures proposées, il ne sera pas possible de savoir s'il faut ou non maintenir le programme d'assurance-chômage pour les pêcheurs. Actuellement, ce programme est essentiel. On devrait même l'améliorer en éliminant, par exemple, certains éléments dissuasifs qui entravent son efficacité.

Modifier le règlement

Le programme spécial d'assurance-chômage pour les pêcheurs comporte certains facteurs décourageants et d'autres lacunes. Les prestations sont calculées d'après les prises moyennes hebdomadaires. Comme celles-ci diminuent vers la fin de la saison, la moyenne hebdomadaire baisse aussi, réduisant, par le fait même, le montant des

prestations. Si, par contre, celles-ci étaient basées, comme nous le proposons, sur les dix meilleures semaines de pêche (pourvu que soit remplie la condition des 15 semaines de pêche obligatoires), le pêcheur, sachant que des prises moins nombreuses n'affectent pas le montant de ses prestations, ne serait pas poussé à cesser son activité après la saison de pointe.

De plus, en vertu du règlement actuel, les pêcheurs qui exercent leur activité pendant les mois d'hiver n'ont pas droit aux prestations, car la saison de pêche y est définie comme s'étendant de mai à octobre seulement.

Nos autres recommandations sont d'une nature plus technique et concernent les différences entre le régime général d'assurance-chômage et le programme propre aux pêcheurs.

Le revenu des familles

Nous avons déjà souligné l'importance des revenus que gagnent différents membres de la famille, engagés dans une autre activité que la pêche. Souvent, il s'agit d'un emploi dans une usine de traitement du poisson. Le quart de la population des provinces de l'Atlantique habite dans des petits villages de pêcheurs dont l'économie, pour la moitié d'entre eux, repose presque entièrement sur la pêche et la transformation du poisson. La fermeture d'une usine de transformation peut parfois signifier le démantèlement de la communauté villageoise, car les revenus de pêche sont souvent insuffisants, à eux seuls, pour subvenir aux besoins d'une famille. Par conséquent, pour augmenter le revenu des familles des pêcheurs et maximiser l'emploi — deux de nos objectifs — il est important de garder ouvert le plus grand nombre possible d'usines. Mais, nous l'avons souvent répété dans le présent rapport, les usines ne doivent rester en exploitation que si on peut les rendre économiquement viables.

La prédominance de l'industrie de la pêche dans la culture et l'économie de la région atlantique est un atout pour la création d'emplois et le développement économique régional. L'attachement des gens à leur village et à leur métier accroît l'efficacité de la formation professionnelle et spécialisée, et augmente aussi la valeur des capitaux investis dans le secteur de la production en favorisant la stabilité de la main-d'œuvre. Il faudrait donc s'efforcer d'élaborer une stratégie qui multiplierait, dans les provinces de l'Atlantique, les liens entre l'industrie et la pêche, à toutes ses étapes.

Le nombre des pêcheurs

Certains soutiennent que le problème du revenu dans l'industrie de la pêche tient au fait qu'il y a trop de pêcheurs et pas assez de poisson. Une réduction du nombre des pêcheurs aurait donc pour résultat de hausser le revenu des personnes qui continueraient à pêcher. Il y a du vrai dans ce raisonnement. C'est d'ailleurs pourquoi (bien que ce ne soit pas la principale raison) nous avons recommandé la mise en place d'un système de droits de quasi-propriété ou de permis à contingent individuel (voir chapitre 10). Cependant, réduire le nombre des pêcheurs n'assurera pas nécessairement un revenu raisonnable à ceux qui resteront.

Par exemple, leurs prises étant peu importantes, une diminution du nombre des pêcheurs à temps partiel n'aurait pas un effet appréciable sur les revenus de pêche. En effet, la part du revenu brut total qui revient aux pêcheurs à temps partiel n'est que de 13 %. Ainsi, même en étant assuré que leurs prises seraient distribuées équitablement entre les pêcheurs à temps plein, le surplus de poisson à répartir ne serait guère considérable.

De plus, en restreignant beaucoup les activités des pêcheurs à temps partiel ou en éliminant complètement ces derniers, on créerait un nouveau problème de revenu. En effet, bien que la plupart des pêcheurs à temps partiel tirent leur gagne-pain d'autres activités, les revenus de pêche de 25 % d'entre eux se situent à des niveaux analogues à ceux des pêcheurs à temps plein. Avant, donc, de les leur enlever, il faudrait envisa-

ger les conséquences sociales et communautaires de ce geste, et se demander où ils iraient chercher ces revenus qu'ils ne pourraient plus tirer de la pêche.

Une réduction du nombre des pêcheurs à plein temps n'aurait d'effet positif sur le niveau général des revenus que si les prises supplémentaires étaient réparties, de façon appropriée, entre les pêcheurs restants. Si elles étaient capturées par les gros navires hauturiers ou les «highliners» qui gagnent déjà un revenu raisonnable, l'effet serait très faible. En d'autres termes, il ne suffit pas de réduire le nombre des pêcheurs pour résoudre le problème des revenus insuffisants. Toute solution doit prévoir une répartition équitable des prises entre ceux qui s'adonnent à la pêche, ainsi que des prix adéquats payés aux pêcheurs.

À notre avis, les programmes de stabilisation et de supplément de revenu destinés aux pêcheurs à temps plein ne doivent pas être appliqués aux détenteurs de permis à temps partiel. Il faut mettre des limites aux coûts de ces programmes, qui d'ailleurs, ne devraient pas servir à encourager un plus grand nombre de personnes à pratiquer la pêche.

Nous considérons un revenu comme raisonnable s'il permet au pêcheur de rembourser ses emprunts et d'accumuler un capital suffisant pour faire de nouveaux investissements dans l'industrie. Des indications récentes portent à croire que les pêcheurs auront de plus en plus de difficulté à obtenir du crédit et à faire des mises de fonds (dans de nouveaux navires, par exemple), en raison de la mauvaise situation financière de l'industrie, en général. Déjà le crédit des pêcheurs se trouve resserré par les conditions de prêt et de remboursement plus rigoureuses que posent les offices provinciaux de prêts aux pêcheurs, et par l'effet des hausses rapides du coût des bateaux et des engins de pêche. Ce resserrement du crédit aggrave encore le tort que cause de faibles revenus au capital des petites entreprises de pêche. Nous nous pencherons davantage, au chapitre 19, sur le problème que l'investissement de capitaux pose aux pêcheurs.

En résumé, le problème du revenu des pêcheurs a deux facettes. Des profits de pêche insuffisants signifient des revenus familiaux insuffisants. Par conséquent, pour joindre les deux bouts, les familles ont besoin des transferts sociaux et d'un deuxième emploi. D'autre part, des revenus insuffisants ne permettent pas d'accumuler assez de capital. Il en résulte que les petites entreprises de pêche comptent, pour leurs navires, sur les subventions gouvernementales et les prêts et, pour «rouler», sur les sommes que leur avancent les producteurs.

En raison de l'insuffisance de leur revenu, un grand nombre des pêcheurs de la côte est du Canada sont pris au piège de la dépendance. Les recommandations formulées dans le présent chapitre visent à régler ce problème fondamental, à court terme, en modifiant le régime d'assurance-chômage et, à long terme, en créant un programme de primes de production et de stabilisation des revenus. Les recommandations des autres chapitres touchent également le problème des revenus, mais de façon indirecte, en préconisant des mesures destinées à améliorer la rentabilité de l'ensemble de l'industrie de la pêche.

19. Aide financière

Les chefs d'entreprise qui demandent à grands cris que le gouvernement ne se mêle pas de leurs affaires paniqueraient si on les prenait au mot.

Eugene Forsey

Il y a quelques années, je pêchais la morue à la palangre et vendais le poisson débarqué, éviscéré, 14 cents la livre. Le gouvernement a alors annoncé une subvention de l'ordre de 2 cents la livre de poisson éviscéré, payable au pêcheur. Le prix du poisson est immédiatement tombé à 12 cents la livre. À qui la subvention a-t-elle profité?

Il y a plusieurs années, le gouvernement a annoncé une subvention, payable aux pêcheurs, équivalant à 35 % du coût de construction d'un nouveau bateau. Immédiatement, le prix des bateaux a augmenté de moitié. À qui la subvention a-t-elle profité?

Le gouvernement a offert de rembourser 50 % du prix des caisses en fibre de verre pour transporter le poisson, à quiconque en achèterait. Avant et après la période de subvention, les caisses se vendaient 350 dollars chacune; pendant la période de subvention, 650. À qui la subvention a-t-elle profité?

Mémoire présenté au Groupe d'étude par Gregory R. Thompson, pêcheur du Nouveau-Brunswick.

Le problème

Une structure financière traditionnellement faible, de lourdes pertes en 1980 et 1981, et de trop nombreux emprunts, nécessaires pour financer son expansion et couvrir ses pertes, ont laissé le secteur de la transformation du poisson dans une situation financière exceptionnellement mauvaise. Bien que ces difficultés touchent l'ensemble de l'industrie, ce sont les producteurs de poisson de fond de haute-mer qui en souffrent le plus, particulièrement les grandes entreprises dont les activités à Terre-Neuve sont très étendues. Sans aide financière, de nombreuses entreprises importantes feront faillite.

La situation des pêcheurs n'est pas meilleure. Certains n'ont pas assez d'argent pour rembourser les emprunts qu'ils ont faits pour leur navire, acheter de nouveaux engins ou maintenir un fonds de roulement suffisant.

Certains pêcheurs qui doivent remplacer leur bateau, gros ou petit, n'en auront pas les moyens. Les pêcheurs continueront de dépendre des offices provinciaux de prêts ou des producteurs pour les capitaux dont ils ont besoin.

Le problème est donc de savoir si de nouveaux programmes spéciaux doivent être créés pour soutenir financièrement les pêcheurs et les entreprises de transformation du poisson.

La situation

Aussi loin que l'on remonte dans son histoire, le secteur de la transformation a toujours eu une structure financière faible, au point qu'il s'est trouvé dans l'incapacité d'amortir les lourdes pertes subies en 1966 et 1974, ainsi qu'en 1981 et 1982. En 1982, plusieurs petites entreprises ont fait faillite. Parmi les autres, un grand nombre sont insolvables, notamment les trois plus grosses. À l'heure actuelle, elles seraient en faillite, sans la compréhension de la Banque de la Nouvelle-Écosse, qui, consciente de l'importance sociale de l'industrie de la pêche, a fait preuve d'une mesure et d'une patience considérables.

Même les entreprises qui sont parvenues à demeurer rentables (toutes, par une infime marge bénéficiaire) ont vu leurs opérations diminuer par suite de conditions d'emprunt encore plus restrictives qu'auparavant. Quelques usines ont fermé leurs portes indéfiniment, beaucoup d'autres ont suspendu leurs opérations pour des périodes variables. Bien qu'il y ait des exceptions dans chaque catégorie, les petites entreprises ayant une production diversifiée sont celles qui réussissent le mieux à se tirer d'affaire (voir à ce sujet, le chapitre 5).

L'amélioration de la capacité de rendement des usines de transformation est vitale, si l'on veut atteindre les objectifs fixés au chapitre 5 pour les marges bénéficiaires. Au chapitre 16, nous avons indiqué le niveau d'amélioration des résultats qui doit être obtenu à l'échelon de l'usine, ainsi que les méthodes destinées à rétablir la rentabilité.

Une constatation revient à plusieurs reprises, celle de la mauvaise gestion des petites et grandes entreprises. C'est un fait connu, qu'il est très difficile d'attirer dans l'industrie de la pêche des administrateurs compétents. Mais on rapelle plus rarement le fait que ces entreprises sont généralement familiales et peu enclines à confier leur administration à des étrangers, ou à rémunérer convenablement leur compétence. Pour résoudre le problème de la gestion, il n'est pas nécessaire d'embaucher des dizaines de diplomés; on peut déjà beaucoup faire en développant les capacités du personnel existant. Des progrès importants peuvent être réalisés en incitant les employés prometteurs à suivre les programmes d'instruction et de formation offerts par les universités et les gouvernements. Il faut aussi offrir d'autres stimulants en créant, pour les employés actuels et futurs, des programmes d'indemnisation visant à rémunérer convenablement ceux qui font preuve de capacités.

Presque tous les chalutiers, au nombre d'environ 150, battant pavillon canadien, sont la propriété des entreprises de transformation, la majorité d'entre eux appartenant aux quatre plus grandes. Cette flottille est composée d'un grand nombre de navires vieux ou dépassés qui doivent être remplacés d'ici cinq ans, si l'on veut maintenir la capacité de pêche et faire face à l'accroissement du total des prises autorisées (TPA). Les exemples les plus évidents de cette nécessité sont les chalutiers à pêche latérale, mais les chalutiers à pêche arrière vont bientôt atteindre aussi la limite d'âge et devront être remplacés.

Le navire le plus utilisé est le chalutier à pêche arrière de plus de 45 mètres, d'une puissance de 2 500 chevaux-vapeur et doté d'une armature pour naviguer dans les glaces. Au Canada, la construction d'un navire de ce type, muni d'un équipement électronique perfectionné, coûte près de 10 millions de dollars. Le même bateau construit à l'étranger, peut être acheté pour environ 7 millions, et les bateaux d'occasion remis à neuf se vendent entre 3 et 5 millions de dollars. Un intérêt semble aussi se manifester pour les chalutiers congélateurs de 75 mètres. Leur construction est encore plus onéreuse mais on trouve des navires d'occasion dans les grandes flottes étrangères partiellement désœuvrés à la suite de l'extension de la zone de compétence des pêches au Canada et à l'étranger.

La récente création du système des contingents d'entreprises a permis à celles-ci de concevoir des programmes de pêche plus efficaces visant à maximiser le rendement et non plus à attrapper le poisson le plus rapidement possible, ce qui a eu pour résultat de réduire le nombre des bateaux nécessaires. Néanmoins, les besoins de l'industrie en nouveaux chalutiers sont importants, de l'ordre de cinq bateaux par an pour les prochaines années. Certaines entreprises ne possèdent pas les ressources financières pour entreprendre la modernisation qui s'impose. Cependant, si leur situation financière peut être redressée, elles devraient être en mesure d'acheter de nouveaux chalutiers, sans avoir à recourir à un programme spécial de subventions.

Quant aux pêcheurs, nous avons examiné au chapitre 18 les problèmes touchant leurs revenus et recommandé des mesures destinées à les compléter et les stabiliser de manière à les rendre satisfaisants. Cependant, comme nous l'avons signalé au chapitre 4, l'insuffisance des revenus personnels et familiaux n'est qu'une facette du problème financier des pêcheurs. Leurs difficultés proviennent aussi de leur incapacité à accumuler des fonds, ou à avoir accès aux capitaux nécessaires à de nouveaux investissements. En corollaire, à moins que le problème des capitaux ne soit résolu à court terme, les revenus personnels des pêcheurs en subiront le contrecoup à long terme. Nous serons alors aux prises avec un problème extrêmement sérieux et coûteux pour le trésor public.

Il y a deux aspects à cette question des capitaux. Le premier concerne les investissements à long terme nécessaires à l'achat des bateaux et des engins de pêche. Le second est relié au fonds de roulement annuel dont les petites entreprises de pêche ont besoin pour continuer leurs opérations. Dans les deux cas, il y a au départ l'incapacité de ces petites entreprises à produire des excédents suffisants (après le paiement des frais, des parts destinées aux membres d'équipage, et le remboursement des emprunts) pour constituer des réserves destinées à financer l'achat des bateaux et d'engins de pêche.

Quoique cette situation difficile puisse parfois être reliée au nombre des petites entreprises de pêche, cela n'est généralement pas le cas, pour deux raisons:

1. Comme dans tout autre commerce, certaines petites entreprises réussissent mieux que les autres et ce, d'une manière constante. Nous l'avons souligné au chapitre 10, la répartition des prises des bateaux de moins de 65 pieds montre que 90 % d'entre elles sont effectuées par 55 à 65 % des navires. En d'autres termes, éliminer les bateaux les moins productifs (les 35 à 45 % qui restent) aurait peu d'effet sur les autres, puisque seulement 10 % des prises pourraient être partagées entre ces derniers.
2. Dans le cas des petites entreprises capturant le poisson de fond et le hareng au moyen d'engins fixes, qui sont les plus nombreuses, les prises individuelles sont fonction de la quantité et de la répartition des poissons qui migrent vers les côtes, et non de la concurrence entre les bateaux. Les prises annuelles ne peuvent donc être accrues que par l'utilisation d'une technologie plus perfectionnée, ce qui implique des investissements supplémentaires.

Depuis quelques années, les gouvernements provinciaux interviennent davantage dans le financement des bateaux, soit en autorisant les offices de prêts à accorder des emprunts plus importants, soit en restreignant les possibilités de crédit. Certains gouvernements provinciaux ont même assorti ces prêts d'une condition, à savoir que les nouveaux bateaux devraient être construits dans la province qui accorde le prêt. Cette politique a diminué la concurrence entre les chantiers navals et a entraîné l'augmentation des coûts d'acquisition des navires.

L'intervention des provinces dans ce secteur est compréhensible. Chacune d'elles cherche à créer des emplois dans le domaine des pêches et de la construction navale, susceptibles de produire des retombées économiques. Cette situation est délicate pour le gouvernement fédéral car il peut difficilement faire des propositions relatives à la création de nouveaux mécanismes ou faciliter le financement. De telles initiatives risqueraient de pousser les provinces à transférer leurs obligations en matière de prêts au gouvernement fédéral ou bien d'exposer un programme fédéral à l'échec, par suite des mesures supplémentaires anarchiques qu'elles pourraient prendre.

Le capital de roulement des pêcheurs est relié principalement au marché portuaire et est, de ce fait, de compétence provinciale. Comme nous l'avons fait remarquer au chapitre 15, les liens entre producteurs et pêcheurs, que ce soit l'avance de capitaux de roulement ou la vente de fournitures à crédit, sont un facteur important de l'activité du marché portuaire. Bien qu'il n'y ait aucune donnée disponible à ce sujet, nous avons des raisons de croire que la fourniture de capital de roulement par les agents du marché portuaire n'est ni efficace, ni aussi désintéressée qu'elle semble l'être.

L'impossibilité de réunir des capitaux de roulement par l'entremise du marché portuaire a son origine dans l'existence même de ce dernier. En effet, les producteurs utilisent le crédit pour se faire concurrence et s'assurer une certaine sécurité d'approvisionnement en matière première auprès des pêcheurs. En fait, il n'y a aucune politique rationnelle d'octroi de prêts aux pêcheurs: tous y ont droit, sans égard à leur capacité de remboursement ou de production. Cette tendance est accentuée par le fait que le producteur, qui est aussi le bailleur de fonds, fait partie de la même communauté villageoise et subit des pressions pour accorder des avances de fonds, même lorsque son sens du commerce le lui déconseille.

Sur ce marché, le remboursement des avances de capitaux se fait souvent en nature, c'est-à-dire en livraisons de poisson. Cette pratique, associée au désir de présenter au percepteur un profil le plus avantageux possible, peut conduire à une fraude virtuelle dans laquelle producteurs et pêcheurs sont complices. Nos réunions, à travers la région de l'Atlantique, nous ont appris comment de tels abus pouvaient survenir: un pêcheur livre 10 000 livres de poisson, mais des ventes de 8 000 livres seulement sont enregistrées; les dates de livraison sont consignées de façon à optimiser les indemnités d'assurance-chômage. Tout le monde ne joue pas à ce jeu-là cependant, seulement «les autres».

Cette façon de procéder mène tout droit aux transactions non déclarées et détourne des fonds qui pourraient être utilisés à l'augmentation des prix du poisson. Elle peut aussi créer une relation de dépendance analogue à l'ancien système de règlement des salaires ouvriers en nature.

Les solutions

Solution 1:

Le statu quo

Aucun programme spécial d'assistance aux pêches ne serait créé. Les entreprises les plus rentables ont fait la preuve de leur aptitude à faire des profits dans les conditions les plus difficiles. D'autres producteurs éprouvent des difficultés temporaires, qui peuvent être résolues par un nouveau financement à long terme de leur dette. Ils seraient en mesure d'obtenir une assistance financière dans le cadre du Programme d'expansion des entreprises, mis en place par le ministère de l'Expansion industrielle régionale. Les autres devront essayer de survivre en attendant le redressement du marché du poisson, tirant parti comme ils peuvent, des nouvelles politiques recommandées par le Groupe d'étude, ou ils devront fermer leurs portes.

Le pour

a) Dans l'immédiat, cette solution entraîne des frais minimes pour le gouvernement, puisque l'aide est accordée sous forme d'assurance sur les prêts au lieu de dépenses directes.

b) Réduit au minimum l'investissement financier à long terme du gouvernement dans le secteur des pêches.

c) Cette politique offre l'avantage de ne pas récompenser, du moins en apparence, une mauvaise gestion.

Le contre

a) Des entreprises — dont quelques grandes — feront inévitablement faillite. Plusieurs communautés villageoises perdront, même temporairement, leur plus gros employeur, qui est souvent aussi le seul. Un arrêt de production est fort préjudiciable, autant pour les communautés que pour les marchés. Dans presque tous les cas de faillite, les usines de transformation reprennent plus tard leurs activités, par suite d'une aide spéciale accordée par le gouvernement.

b) La faillite risque d'entraîner la perte de biens importants dans l'industrie de la pêche: les navires, le matériel, et la perte de gens expérimentés.

c) Cette solution coûterait cher en frais indirects, c'est-à-dire en prestations d'assurance-chômage et de bien-être social.

Solution 2:

Programme spécial d'assistance pour Terre-Neuve

C'est au Labrador et à Terre-Neuve que la crise financière est la plus grave et touche plus particulièrement des grandes entreprises de chalutage, celles qui tirent leurs revenus presque uniquement du poisson de fond congelé. Sans aide, il y aura inévitablement des faillites parmi elles.

Il y a deux problèmes distincts à Terre-Neuve. Premièrement, le sous-développement général de la partie nord de la province et, deuxièmement, l'effondrement imminent des entreprises de chalutage de la côte sud. Au chapitre 13, nous avons déjà exposé les problèmes de la côte nord de Terre-Neuve, ainsi que ceux du Labrador. Sur la côte sud la rationalisation de l'industrie s'impose. Des négociations regroupant les entreprises, les institutions financières et les deux paliers de gouvernement sont déjà en cours. Elles ont pour but de permettre la restructuration de l'industrie par la fermeture éventuelle des usines les moins productives, entraînant la consolidation des autres. Le secteur de la pêche serait alors formé d'un groupe d'entreprises dont les perspectives de viabilité seraient meilleures.

Le pour

a) Cette solution tente de régler directement deux problèmes dont le gouvernement s'occupe déjà: celui de The Lake Group Ltd. et celui de l'usine de Fishery Products à St Anthony.

b) Elle permet d'apporter une solution directe à des problèmes particuliers, avec l'avantage de coûter moins cher qu'un programme d'aide à l'échelle de l'industrie.

c) Elle élimine le risque, indiqué dans la première solution, d'une perte d'avoirs importants par suite de faillite.

Le contre

a) Cette solution risque de soulever l'opposition des provinces ayant des problèmes analogues, même si ceux-ci ne se posent que dans un nombre beaucoup plus limité de localités qu'à Terre-Neuve.

b) Elle sera perçue par le reste de l'industrie comme une façon de cautionner l'incompétence du secteur de la pêche.

Solution 3:

Programme d'assistance financière des fonds de roulement

Depuis quelques années, des pertes importantes ont dégarni les fonds de roulement de la majorité des producteurs, laissant plusieurs d'entre eux en situation déficitaire, autrement dit, les rendant insolvables. Certaines des entreprises rentables se sont même vu refuser par les banques une extension de leur marge de crédit au même niveau que les années précédentes, ce qui les a empêchées d'atteindre leurs objectifs de ventes. L'idée a été émise de faire garantir par le gouvernement, par le truche-

ment de l'Office des prix des produits de la pêche éventuellement, les emprunts destinés aux fonds de roulement, ce qui se révélerait une mesure extrêmement utile, en particulier si les taux d'intérêt sont subventionnés.

Le pour

a) Cette solution aurait pour effet de supprimer la gêne financière qui entrave les activités de certaines entreprises, particulièrement si l'on subventionnait les taux d'intérêt.

b) Elle entraînerait relativement peu de frais, puisqu'elle aurait recours à des garanties plutôt qu'à des paiements directs, mais les subventions d'intérêt peuvent se révéler onéreuses.

Le contre

a) Même si la pénurie de capitaux de roulement est particulièrement grave dans l'industrie de la pêche, c'est un problème quasi général à l'heure actuelle dans les milieux commerciaux canadiens. La création d'un programme spécial pour l'industrie de la pêche provoquerait immédiatement des demandes de programmes similaires dans d'autres secteurs de l'industrie et ce, particulièrement si les taux d'intérêt faisaient l'objet de subventions.

c) La gestion d'un tel programme serait très complexe, la détermination du montant exact du prêt garanti devant faire l'objet de négociations entre le prêteur et l'emprunteur. De plus, l'OPPP ne possède ni les compétences, ni le personnel nécessaires à la mise en application de ce programme.

d) À long terme, ce type de programme offre peu d'éléments de solution aux problèmes de l'industrie, bien que ce soit là le but le plus important de l'action.

Solution 4:

L'Office pour un renouveau des pêches de l'Atlantique

En 1980, l'Office canadien pour un renouveau industriel (OCRI) a été institué dans le but de régler les problèmes particuliers des industries du textile et du vêtement. Sous l'égide d'une commission, composée de membres des secteurs privé et public, des programmes de différents ministères — Industrie et Commerce, Expansion économique régionale, Main-d'œuvre et Immigration — ont été regroupés au sein d'un seul organisme, dont l'objectif était de mettre sur pied un programme complet de restructuration de ces industries, qui leur permettrait de réussir malgré une concurrence internationale de plus en plus serrée.

La méthode d'intervention de l'OCRI consiste, dans un premier temps, à couvrir, par une subvention, jusqu'à 75 % des frais d'une vérification comptable détaillée des installations, des méthodes d'exploitation et de la stratégie commerciale des entreprises qui en font la demande, cette vérification étant réalisée par des experts comptables extérieurs. Si celle-ci est concluante et indique que les perspectives de viabilité de l'entreprise sont bonnes, l'OCRI accorde, dans un second temps, de nouvelles subventions pouvant aller jusqu'à 75 % des capitaux dont l'entreprise a besoin pour mener à bien sa stratégie de redressement. L'OCRI n'est pas là pour cautionner les entreprises défaillantes. Il n'accorde son aide qu'à celles qui lui inspirent confiance.

Un programme analogue combinant ceux des ministères déjà cités plus celui des Pêches et des Océans, pourrait être mis au point dans le cadre de l'OCRI pour répondre aux besoins spéciaux du secteur des pêches. La première étape du processus d'assistance serait la même: une vérification comptable complète, permettant de déterminer les besoins et la rentabilité potentielle de l'entreprise. La seconde étape, celle de l'aide réelle, devrait toutefois être différente, puisque les dépenses en capital des usines de transformation sont peu élevées, notamment à cause de l'excédent actuel de la capacité de transformation. Ce dont elles ont besoin c'est de capitaux de

roulement et d'une consolidation générale de leur bilan. Un organisme comme l'Office pour un renouveau des pêches de l'Atlantique pourrait remplir ces deux conditions en accordant des prêts à long terme, à un taux d'intérêt peu élevé ou nul, afin de reconstituer le fonds de roulement. Cet organisme pourrait aussi financer la construction de chalutiers s'il le fallait.

Un programme de ce type n'améliorerait pas la situation de l'industrie au même degré qu'une injection massive de capitaux. Dans les circonstances actuelles, les prêts à intérêt peu élevé sont un substitut intéressant des capitaux. L'aide financière serait limitée aux entreprises dont les plans de redressement financier ont des chances de porter des fruits.

Le pour

a) Les ministères concernés pourraient élaborer un programme conçu pour les besoins spécifiques des pêches et qui aurait des chances de produire les résultats escomptés.

b) Le programme d'assistance financière en deux étapes obligerait les administrateurs à revoir attentivement leurs activités et leurs méthodes de gestion.

Le contre

a) Cette solution serait extrêmement coûteuse, à moins que l'on impose des limites strictes à l'emprunt; la demande de prêts pourrait atteindre facilement 200 millions de dollars.

b) La création d'une nouvelle agence prendrait du temps, un minimum de 6 à 12 mois avant qu'elle commence ses opérations. En raison du délai nécessaire à la vérification des comptes, aucun prêt ne serait accordé aux entreprises avant 12 à 18 mois.

c) Elle pourrait susciter d'autres demandes de création d'agences pour solutionner les problèmes d'autres industries en difficulté.

Solution 5:

La sélection dans le cadre du Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre

Le Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre (PAIM), du ministère de l'Industrie et du Commerce et du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, a été créé pour venir en aide aux industries et aux communautés durement touchées par les mauvaises passes que traversent certaines industries, comme ce fut le cas dans l'automobile; ces ralentissements ont provoqué un taux de chômage exceptionnellement élevé dans des communautés particulières et des secteurs spécifiques de l'industrie. Bien que certaines études, de mises en marché notamment, puissent être financées par le PAIM, la forme principale d'assistance est l'octroi de prêts sans intérêt, pouvant atteindre jusqu'à 50 % des capitaux nécessaires à l'expansion et à la diversification des activités des entreprises dont les propositions ont été retenues. Les requérants doivent convaincre l'Office d'expansion des entreprises, qui administre ce programme, que le projet ne pourrait pas être réalisé sans l'assistance financière du PAIM.

Tout comme celle de l'OCRI, la réglementation du PAIM n'est pas adaptée aux besoins de l'industrie de la pêche. S'il devait être choisi pour y répondre, il faudrait y introduire un ensemble de règles spéciales permettant les emprunts pour fonds de roulement. Comme condition préalable à l'assistance, cette réglementation devrait exiger une vérification comptable complète de l'exploitation des entreprises concernées.

Si la vérification des comptes est concluante, l'aide serait accordée sous forme de prêts à long terme, sans intérêt, destinés à permettre des dépenses en capital ou à reconstituer les fonds de roulement.

Le pour

a) Cette solution présente les mêmes avantages que l'Office pour un renouveau des pêches de l'Atlantique (ORPA).

b) Étant donné que le PAIM existe déjà, la mise sur pied de l'organisation prendrait peu de temps.

c) Cette solution évite la création d'une autre agence gouvernementale.

Le contre

a) Comme dans le cas de l'ORPA, cette solution coûterait extrêmement cher.

b) Elle offre moins de chance qu'un organisme distinct d'être perçue par l'industrie comme un programme créé spécialement à son intention.

c) Elle risque de susciter les demandes d'élargissement du programme à d'autres industries.

Solution 6:

Les prises de participation gouvernementales

Un gros apport de capitaux neufs, sous forme de prises de participation, aurait pour effet de consolider les comptes de l'industrie en réduisant la dette et en améliorant l'état des revenus par la diminution des frais d'intérêt. Compte tenu des antécédents financiers mouvementés de l'industrie de la pêche et du contexte réglementaire litigieux, il est peu probable, à l'heure actuelle, que l'industrie puisse attirer des capitaux canadiens privés en quantité suffisante. Il reste donc, comme sources de rechange, les gouvernements et les investisseurs étrangers. Nous avons des raisons de croire que ces derniers sont intéressés, mais nous ignorons l'importance et les modalités de ces investissements potentiels. La question du droit de propriété des investisseurs étrangers a été examinée en détail au chapitre 9.

Par l'entremise de l'ORPA, dont les règles permettraient l'achat d'actions privilégiées et/ou ordinaires, au lieu ou en plus de l'octroi de prêts, le gouvernement pourrait accorder de nouveaux capitaux à l'industrie. L'intérêt suscité par un programme de ce genre dépendrait des règles qui le régiraient. Il y a peu de différence, par exemple, entre une action privilégiée et l'obligation à long terme sans intérêt que représente un instrument quasi équivalent à un capital-actions. Les actions ordinaires, contrairement aux actions privilégiées, donnent à l'investisseur un véritable droit de propriété, avec droit de vote sur les décisions de gestion. Les demandeurs de capitaux qui auraient le choix entre des prêts sans intérêt, des actions privilégiées portant dividende et des actions ordinaires, choisiraient sans l'ombre d'un doute de s'endetter jusqu'au cou. Les entrepreneurs, en effet, refuseraient de partager la propriété de leur entreprise, à moins qu'ils n'aient absolument pas d'autre solution.

Le pour

a) Assure à l'industrie une source de capital-actions.

Le contre

a) Cette solution est frappée d'anathème par les hommes d'affaires qui n'auront recours aux capitaux publics que pour éviter la faillite.

b) Il y a une distinction subtile mais importante entre un prêt et une prise de participation. Un prêt est une transaction financière qui maintient une distance entre le bailleur de fonds et l'emprunteur et permet au premier de se retirer lorsque le second manque à ses obligations de paiement. La prise de participation, quelle que soit sa forme, implique un engagement à long terme de la part de l'investisseur. Cette distinction est sans doute plus apparente que réelle lorsque l'investis-

seur est le gouvernement, mais les prêts offrent, par rapport au capital-actions, la possibilité, du moins en théorie, de se retirer d'une situation qui n'est plus viable.

Sur le plan des politiques, la question est de savoir si de nouveaux programmes spéciaux doivent être créés pour soutenir financièrement les pêcheurs et les entreprises de transformation du poisson. Voici ce que nous recommandons:

Recommandations

45. Ne pas créer un nouveau programme général d'aide financière pour les pêcheurs ou les producteurs.

46. Ne pas fournir une aide spéciale directe pour l'acquisition ou le remplacement des navires, mais faire en sorte que les intéressés puissent acheter ceux qui coûtent le moins cher sans se heurter à des barrières tarifaires ou autres.

47. Louer les offices provinciaux de prêts, qui s'efforcent de fournir les capitaux nécessaires à l'achat et à la réparation des bateaux, à des conditions adaptées à la situation financière des pêcheurs. Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient entreprendre une série de consultations pour établir un ensemble uniforme de politiques en matière d'aide financière et créer, si possible, une nouvelle forme d'institution de prêts destinée à soutenir le capital d'exploitation des pêcheurs.

Commentaires

C'est la crise financière du secteur de la transformation qui a poussé le gouvernement à se pencher, sans tarder, sur le problème des pêches, et qui a entraîné la formation du Groupe d'étude. Le présent rapport montre clairement que l'industrie de la pêche est aux prises avec une multitude de problèmes interdépendants qu'il est urgent de résoudre. Le plus grave d'entre eux est la faillite qui menace plusieurs gros producteurs dont les activités à Terre-Neuve sont très étendues. Si ces entreprises devaient fermer leurs portes, les conséquences pour les pêcheurs, les ouvriers d'usines et les villages, en fait, pour toute l'économie de la côte de l'Atlantique, seraient catastrophiques.

Pour rétablir la santé financière des producteurs qui connaissent les pires difficultés, un apport considérable de nouveaux capitaux propres sera nécessaire. Les entreprises ne régleront pas leur problème en s'endettant davantage, aux taux d'intérêt courants, puisqu'elles sont déjà incapables de payer les intérêts et de rembourser le principal de leurs emprunts actuels. Pour alléger le fardeau de la dette inerte de certains producteurs, il faudra — cela semble inévitable — que les institutions financières amortissent les créances irrécouvrables. Cette mesure, combinée à l'injection de nouveaux capitaux propres, devrait permettre à certaines entreprises de devenir viables.

Le nouveau capital devra peut-être être fourni par les gouvernements, directement ou par l'intermédiaire de prêts garantis consentis à des taux d'intérêt peu élevés. Étant donné la mauvaise performance de l'industrie dernièrement, il ne sera pas facile d'obtenir des capitaux du secteur privé, mais tous les efforts en ce sens devraient être tentés. L'industrie de la pêche, par contre, n'a cessé d'attirer les investisseurs étrangers, particulièrement ceux qui ont déjà des intérêts dans la pêche, probablement parce qu'ils se soucient davantage de la sécurité de leur approvisionnement en poisson que des profits immédiats. Il se peut qu'on soit obligé de leur permettre d'investir dans l'industrie si l'on veut que celle-ci devienne viable (voir chapitre 9, section des commentaires).

Toutefois, redresser la situation financière des entreprises ne sert à rien si celles-ci, une fois refinancées, ne peuvent pas être rentables. Des pertes continuelles engloutiraient le nouveau capital et ramèneraient les entreprises au bord de la faillite. Une réduction de la surcapacité de production est inévitable. De plus, il faut optimiser les investissements faits dans les installations des usines depuis 1977, avant de procéder à toute nouvelle construction.

Un certain nombre d'usines ne deviendront probablement pas rentables, quelles que soient les circonstances, et elles devront fermer leurs portes. Certains gros exploitants ont des usines, individuellement, viables, mais ils ne peuvent pas supporter les frais généraux de la société mère. Il semble que le fusionnement soit essentiel pour réduire ces frais, même si les faits ont montré, récemment, que la taille des entreprises n'était pas la clé de leur rentabilité (voir les données du chapitre 5). Les problèmes des grandes sociétés, toutefois, ne sont pas uniquement liés à leur taille. Plusieurs facteurs complexes (voir chapitre 5) sont à l'origine de la crise: l'effrondrement du marché du poisson de fond congelé, dont dépendent, en grande partie, ces sociétés, les investissements considérables qu'elles ont faits depuis 1977 et les difficultés que leur a causées la mise en place des nouvelles méthodes de gestion rendues nécessaires par leur croissance rapide.

De plus, la rentabilité ne pourra être rétablie que si une réglementation stable est créée, condition d'une planification à plus long terme. Un pas dans cette direction a été fait en 1982 par l'attribution de contingents d'entreprises aux quatre principaux producteurs approvisionnés par chalutiers; il en est résulté une augmentation de l'efficacité de la flotte de pêche. Il serait nécessaire, cependant, d'attribuer les contingents pour une période de cinq ans, ce qui permettrait aux entreprises de planifier l'utilisation de leur maigre capital et leurs besoins en main-d'œuvre, et créerait un climat plus favorable aux investissements.

Les gouvernements hésitent, et cela est compréhensible, à créer des programmes pour venir en aide à un secteur particulier de l'industrie. D'abord, ils sont coûteux à établir et deviennent encore plus onéreux avec le temps, à mesure qu'on trouve des raisons de les élargir. Néanmoins, de tels programmes existent parce que, sans eux, certaines entreprises disparaîtraient, ce qui aurait de graves conséquences socio-économiques.

Dans le cas des pêches, la plupart des entreprises connaissent un resserrement de leurs profits et de leurs capitaux, mais leur situation générale ne diffère pas tellement de celle de nombreuses industries canadiennes qui ont senti les effets de la récession et des taux d'intérêt élevés. C'est pourquoi nous croyons qu'un programme permanent destiné à aider financièrement l'industrie de la pêche en particulier n'est pas justifié dans les circonstances actuelles.

Par contre, nous avons entrepris des démarches qui devraient conduire à la restructuration des entreprises de transformation du poisson de haute mer, pratiquement insolvables à l'heure actuelle. La restructuration de l'actif de ces entreprises, dans le but de les rendre viables, risque de n'être réalisable qu'avec un apport de fonds publics, probablement sous la forme de prises de participation. Cette aide, cependant, ne serait accordée qu'une seule fois, après quoi l'entreprise devrait pouvoir se tirer seule d'affaire et être capable, en plus, d'acheter de nouveaux chalutiers, sans aide spéciale du gouvernement. Le redressement économique des entreprises permettra d'améliorer grandement la situation financière du secteur de la transformation, dont le mauvais état nous est confirmé par les données présentées au chapitre 5.

De plus, bien que les pêcheurs souffrent des mêmes conditions que les producteurs, leur situation n'est pas plus mauvaise que celle de groupes comparables, les fermiers, par exemple. Même s'ils ne sont pas prospères en ce moment, les plus habiles d'entre eux, qui ont évité l'endettement excessif, sortiront indemnes de la crise. Par conséquent, un programme fédéral spécial ne semble pas justifié, surtout si l'on considère qu'un mécanisme de soutien des prix existe déjà, l'Office des prix des produits de la pêche, et peut être utilisé dans les circonstances extrêmes.

Le financement des petites entreprises de pêche nous préoccupe, en partie, parce que nous ne savons pas jusqu'à quel point des producteurs — petits et gros — sont engagés dans la pêche du poisson de fond côtier, c'est-à-dire, jusqu'à quel point ils exercent un contrôle financier sur les bateaux de pêche qui ne sont pas enregistrés à leur nom. Notre ignorance sur ce point nous fait nous demander à qui profiterait réellement un programme d'aide financière destiné aux pêcheurs.

Le contrôle des petites entreprises de pêche par les producteurs peut prendre diverses formes: capitaux investis directement, paiement du versement initial pour l'achat de bateaux, ventes conditionnelles. Souvent, des ententes de ce genre entre producteur et pêcheur, de même que les accords prévoyant la fourniture de capitaux (pour les engins, appâts, réparations, etc.), lient le pêcheur à un producteur donné, l'empêchant ainsi de vendre ses prises au meilleur prix du marché portuaire et le mettant à la merci des revers de fortune que peut connaître le producteur. Par contre, ce sont habituellement des ententes verbales, sans contrats légaux. Ainsi, le producteur court le risque de perdre l'argent qu'il a prêté si le pêcheur décide de ne pas le rembourser ou de vendre son poisson à quelqu'un d'autre.

Comme l'«indépendance» des pêcheurs est incertaine, un programme d'assistance financière leur permettrait peut-être de s'acquitter de leurs obligations envers leurs créanciers, y compris les producteurs, sans hausser réellement leur revenu net. On pourrait soutenir qu'une aide de cette nature préviendrait au moins la faillite de certaines petites entreprises, mais il serait difficile de ne pas commettre d'injustice en distinguant les pêcheurs qui ont vraiment besoin d'aide de ceux qui réussissent à survivre.

Pour toutes ces raisons, nous croyons plus sage de ne pas créer, à l'heure actuelle, de nouveaux programmes d'assistance financière.

Diverses solutions à long terme peuvent être envisagées pour faciliter aux pêcheurs l'obtention de capitaux et de fonds de roulement. On pourrait, par exemple, créer une institution de «crédit universel» ou une banque spéciale pour les pêcheurs, financée par l'industrie, dans le but de promouvoir l'épargne. Pour avoir droit au crédit d'une telle banque, les pêcheurs seraient tenus d'y déposer de l'argent et d'y avoir un compte d'épargne pendant un certain temps. La réforme du marché portuaire (voir chapitre 15) ou des avances de fonds de roulement fournis par le gouvernement provincial seraient d'autres solutions à envisager.

Pour l'avenir immédiat, il est cependant difficile de voir comment les pêcheurs pourraient trouver les capitaux dont ils ont besoin sans continuer d'avoir recours, dans une mesure raisonnable, aux offices provinciaux de prêts. C'est principalement par l'intermédiaire de ces offices que les gouvernements provinciaux ont fait sentir leur présence dans le secteur de la récolte du poisson. La dépendance des pêcheurs à leur égard est réelle et bien compréhensible. Ayant créé cette dépendance, les provinces ont maintenant le devoir de veiller à ce que les pêcheurs puissent emprunter les sommes dont ils ont besoin.

20. La flotte de senneurs à hareng

L'histoire montre que les stocks de hareng (. . .) sont très imprévisibles. Ils semblent suivre des cycles: les classes annuelles sont très abondantes pendant un certain temps puis, sans préavis, leur nombre chute à des niveaux extrêmement bas. Ces changements brusques, bien sûr, désorganisent complètement à la fois la récolte et la transformation (. . .)

Mémoire présenté au Groupe d'étude par l'Association des empaqueteurs de poisson du Nouveau-Brunswick

Le problème

Les ressources actuelles de hareng sur la côte de l'Atlantique ne suffisent plus à alimenter la flotte de senneurs, qui comptent actuellement 63 bateaux, plus trois permis de navires récemment naufragés. Les quotas, dans le Golfe et près de Terre-Neuve, sont maintenant très bas et l'on n'entrevoit pas que la pêche à la senne puisse y trouver assez de ressources pour subsister dans un avenir prévisible. Il faut réduire d'au moins 20 ou 25 bateaux la flotte atlantique dans son ensemble de façon à ce que le reste demeure rentable.

Le problème est donc de déterminer la meilleure façon de réaliser cette réduction.

La situation

Pour que l'on puisse entretenir et remplacer la flotte actuelle de senneurs, il faudrait que la valeur annuelle moyenne des arrivages de hareng s'élève à environ 30 millions de dollars. En 1982, la valeur des prises effectuées par les senneurs à hareng dans la baie de Fundy devrait atteindre près de 12 millions de dollars, y compris les profits rapportés par les ventes en mer à des bateaux étrangers. Les senneurs pourraient aussi, s'ils peuvent y accéder, capturer d'autres espèces telles que le maquereau, le capelan et le calmar, ce qui rapporterait encore 5 millions de dollars mais ne permettrait quand même pas une exploitation viable de la flotte actuelle ou encore son remplacement. La réserve de hareng du Banc Georges offre de bonnes possibilités, à long terme, mais il lui faudra de nombreuses années avant de se reconstituer.

L'insuffisance des réserves est plus marquée dans le Golfe que dans la baie de Fundy. Les 17 senneurs du Golfe, dont 80 % font plus de 90 pieds (la plupart d'entre eux ne possèdent pas l'équipement de réfrigération nécessaire pour assurer des arrivages de hareng de qualité supérieure), doivent faire face à une baisse de 80 % des réserves locales de hareng et n'ont pas été compétitifs, ces dernières années, dans l'exploitation de l'espèce sur le plateau de Scotian ou dans la baie de Fundy. Le problème des réserves serait en partie résolu si l'on remplaçait le hareng par d'autres espèces telles que le capelan et le maquereau, ou si l'on reconvertissait les bateaux en vue de capturer d'autres espèces, mais l'actuelle flotte du Golfe ne sera pas rentable dans la situation prévue des coûts et des prix.

Pour que la pêche au hareng reste commerciale compte tenu des rapports actuels entre les coûts et les prix, le bateau «idéal», muni de l'équipement nécessaire pour assurer des arrivages de qualité supérieure, devrait mesurer entre 65 et 75 pieds.

Vingt-neuf des 32 bateaux de moins de 65 pieds et 26 des 34 navires de plus de 65 pieds sont en service depuis au moins dix ans. Seulement douze des bateaux les plus récents sont équipés d'un système de conservation à l'eau de mer réfrigérée. La plupart des navires de petite taille ne possèdent aucun dispositif de réfrigération. Bien qu'il soit impossible de réunir des données précises en raison de la complexité et de la diversité des liens entre pêcheurs et producteurs, on estime qu'entre 65 et 75 % des bateaux senneurs à hareng appartiennent en tout ou en partie aux entreprises de traitement ou sont en fait sous leur contrôle (par le biais de prêts). Dix bateaux sont entièrement leur propriété.

Il faut compter environ 1 million de dollars pour remplacer les senneurs de moins de 65 pieds, 1,5 million de dollars pour ceux qui mesurent entre 65 et 100 pieds et au-delà de 3 millions pour ceux de 100 pieds et plus.

Les solutions

Solution 1:

La pêche libre

La pêche serait libre pour le TPA qui, en 1982, est fixé à 60 000 tonnes (pour les senneurs), dans la baie de Fundy, et à 3 000 t (pour les senneurs), dans le Golfe. Elle serait à l'avantage des bateaux ayant la plus grosse capacité de capture et possédant le marché le plus sûr (en particulier ceux dans lesquels les producteurs ont des intérêts importants). Se verraient alors forcés de quitter l'industrie, les petits bateaux, dont la plupart n'ont pas de liens étroits avec des producteurs. Une fois la flotte réduite à des proportions rentables, des quotas de bateaux pourraient être introduits afin de rétablir l'ordre dans l'industrie.

Le pour

a) Seuls survivraient, sans doute, les bateaux les plus efficaces (en termes de coût par unité de production); parmi eux, toutefois, il se trouverait peut-être des bateaux anciens, déjà entièrement payés, mais qui ne seraient pas forcément en mesure de fournir des produits de qualité supérieure.

b) À part les décisions relatives aux TPA et aux quotas à répartir entre senneurs et exploitants de petits navires, cette solution n'exige qu'une intervention minimale de la part du gouvernement.

Le contre

a) Par le biais de leurs achats, les producteurs favoriseraient leurs propres bateaux, ce qui aboutirait à une concentration des bateaux restants entre les mains des producteurs.

b) Les quotas de hareng réservés aux senneurs étant presque uniquement concentrés dans la baie de Fundy, les navires basés dans le Golfe n'auraient que peu de chances de survie.

c) L'adoption de cette solution entraînerait une course effrénée pour s'emparer du poisson et produirait en conséquence, des encombrements dans les usines et une baisse de la qualité des produits durant toute la période de pêche libre.

d) Susciterait l'opposition des pêcheurs indépendants, propriétaires de bateaux moins productifs.

e) Ne procure aucune compensation aux perdants.

Solution 2:

Attribution de quotas, par bateau, transférables

Des quotas seraient attribués, dès maintenant, à chaque bateau, mais ils pourraient être achetés et vendus, ce qui permettrait aux exploitants les plus productifs de racheter les contingents des entreprises marginales.

Le pour

a) Comme seuls subsisteraient les exploitants les plus efficaces, il en résulterait probablement à la longue, une flotte de plus petite taille formée de bateaux rentables.

b) Cette solution procure une compensation, sous forme de revenus provenant de la vente des quotas, à ceux qui quitteraient l'industrie.

c) Constitue un processus autorégulateur évitant au gouvernement des frais d'indemnisation et ne réclamant de lui qu'une intervention minime, au moment de l'attribution initiale des quotas par bateau.

Le contre

a) Vu l'importance de l'aide financière provinciale, les provinces (le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse) se livreraient peut-être une «guerre des offres», afin d'acheter les quotas des bateaux pour lesquels elles détiennent une hypothèque.

b) Cette solution aboutirait, en l'absence de règlements limitatifs, à une concentration des biens entre les mains des producteurs, puisqu'ils ont plus facilement les liquidités nécessaires pour l'achat des quotas.

c) Elle ajoute à l'ensemble des coûts des pêcheurs restants un montant équivalent au prix d'achat des quotas.

d) L'expérience montre qu'il est difficile d'assurer l'application des quotas par bateau dans l'industrie de la pêche au hareng.

Une variante de cette solution consisterait à faire appel à une association existante d'exploitants de bateaux ou à en créer une, pour assurer la gestion d'un système de quotas d'entreprise (qui pourrait, ou non, comprendre l'attribution des contingents initiaux). Cette association statuerait sur les questions de transports éventuels, sur les conditions d'admissibilité aux quotas et sur la réaffectation des contingents de ceux qui quittent l'industrie. Cette solution a l'avantage de laisser aux pêcheurs le soin de déterminer comment leur industrie devrait être réglementée; mais elle n'obtiendrait sans doute pas l'appui des producteurs qui possèdent des intérêts importants dans le secteur primaire mais qui, sur la base du seul critère de la propriété absolue, n'auraient qu'un droit de vote limité dans n'importe quelle association de propriétaires. Cette solution a été proposée par Southwest Seiners et Atlantic Herring Fishermen's Marketing Cooperative Ltd. qui représentent les exploitants de senneurs à hareng dans la baie de Fundy.

Au lieu de confier l'entière responsabilité du programme à une organisation, on pourrait mettre sur pied un conseil formé de représentants élus des propriétaires de bateaux (dont les producteurs propriétaires de bateaux), mais dont le président serait un haut fonctionnaire fédéral des pêches.

Solution 3:

Permettre aux senneurs de pêcher le maquereau du Golfe

La pêche au maquereau offre de très vastes possibilités dans le Golfe, durant l'été, mais, jusqu'à maintenant, les grands senneurs n'ont pas eu le droit d'exploiter commercialement cette réserve. Cette activité nécessiterait probablement le recours à des chalutiers congélateurs qui achèteraient, en mer, les prises des senneurs pour les congeler immédiatement à des fins d'exportation. Une partie des prises pourrait être débarquée par les senneurs, en fonction de la distance entre l'usine et le lieu de la capture.

Le pour

a) Cette solution pourrait éventuellement soulager, sur le plan économique, quelques-uns des senneurs basés dans le Golfe.

b) Elle favorise une meilleure exploitation des réserves de maquereau.

Le contre

a) La pêche à la senne est un procédé non sélectif qui pourrait entraîner un appauvrissement des stocks avant même que l'on ait acquis assez d'expérience dans la gestion de la pêche au maquereau avec des bateaux à senne coulissante.

b) Cette solution risquerait de faire baisser les prix du marché pour les pêcheurs côtiers de maquereau en raison du volume de prises beaucoup plus grand que pourraient réaliser les senneurs et des coûts unitaires moins élevés de ce type de navire.

c) Les pêcheurs locaux s'opposeraient de toutes leurs forces à ce que les grands senneurs viennent pêcher la maquereau dans le Golfe.

d) Cette solution devrait compter sur les ventes en mer aux bateaux étrangers jusqu'à ce que le Canada ait acquis des chalutiers congélateurs (car le maquereau doit être immédiatement congelé après sa capture).

Solution 4:

Programme de rachat (désintéressement) financé par le gouvernement

Des arguments de taille militent soit pour, soit contre le principe du rachat des permis des senneurs au hareng, par le gouvernement, mise à part la question pratique de la réduction rapide des efforts de pêche. Dans le cas de l'industrie de la pêche au hareng de l'Atlantique, le principe du rachat est peut-être défendable pour les raisons suivantes:

1. Le gouvernement limite l'accès à l'industrie de la pêche, cherchant ainsi à assurer la rentabilité du bateau moyen en faisant correspondre le nombre de permis aux ressources disponibles. Pour cette raison, certains pourraient le tenir responsable si les chiffres établis se révélaient après coup inexacts.

2. Les projections des réserves, sur lesquelles ont pu être fondées les décisions des pêcheurs en matière d'investissement, sont de la compétence exclusive du gouvernement. Les prévisions concernant le hareng du Golfe se sont révélées très inexactes, privant ainsi les investisseurs de tout espoir de profits (par exemple, en 1978, on escomptait que le TPA serait de 83 000 t, or on prévoit maintenant qu'il devrait à long terme se chiffrer à 36 000 t).

3. Le gouvernement a décidé que le quota disponible dans la partie du Golfe avoisinant le Nouveau-Brunswick devrait être réservé aux pêcheurs côtiers utilisant des filets maillants. Cette décision bouleverse les habitudes prises récemment de partager le quota entre senneurs et bateaux de pêche aux filets maillants et exclut les senneurs du Golfe de leur principal et traditionnel domaine de pêche. Il en est qui considéreront que le gouvernement s'est mis dans l'obligation de dédommager ceux à qui ce changement de politique porte préjudice.

4. Selon des experts en biologie, la pêche au maquereau à la senne dans le Golfe pourrait assurer la rentabilité de quelques bateaux, mais le gouvernement hésite à autoriser cette pêche avant que la flotte de senneurs n'ait été réduite.

5. Il existe de nombreux précédents à un programme de rachat des permis par le gouvernement dans d'autres secteurs des pêches au Canada.

On peut avancer des arguments de poids à l'encontre du principe du désintéressement, entre autres les suivants:

1. Le gouvernement a pris très grand soin de limiter l'accès à la pêche au hareng à la senne coulissante, et n'a autorisé aucune augmentation du nombre de permis depuis 1971, bien avant qu'ait pu être prévue la baisse actuelle.

2. La responsabilité du gouvernement en cas d'inexactitude des prévisions relatives aux réserves est sans aucun doute limitée. Il peut toujours arriver que les spécialistes se trompent dans leurs projections, les marges d'erreur pouvant même être très grandes, surtout pour des stocks individuels et encore plus pour une espèce pélagique comme le hareng, bien connue pour son abondance très fluctuante. L'industrie du hareng est très au courant de ces risques, dont les investisseurs devraient aussi tenir compte, qu'ils soient pêcheurs ou producteurs.

3. Le dédommagement d'un groupe particulier auquel auraient nui des politiques ou ce que certains qualifieraient d'erreurs de jugement de la part des pouvoirs publics, soulève une grande question de principe: si l'on met sur pied un programme de rachat pour cette raison, n'importe qui pourra prétendre à un droit

égal au «rachat», c'est-à-dire à un dédommagement, si les modifications apportées aux politiques du gouvernement, ou des prévisions incorrectes, lui ont porté préjudice.

4. Dans le climat économique actuel et vu le nombre élevé de faillites dans d'autres secteurs, l'octroi d'un dédommagement aux senneurs à hareng serait inévitablement considéré comme une mesure de faveur injuste et susciterait des demandes semblables de la part des petits commerçants et exploitants agricoles qui sont tous guettés par la faillite.

Si l'on décidait de donner suite au projet de rachat, celui-ci devrait viser le retrait de tous les permis de pêche dans le Golfe et de certains dans la baie de Fundy. L'indemnisation minimum offerte par le gouvernement, pourrait être structurée comme suit: 1) l'équivalent de l'indemnité de cessation de services, en cours dans l'industrie, pourrait être versé au capitaine et aux membres d'équipage de chaque bateau (soit 2 % des gains annuels moyens pour chaque année de service sur le bateau); et 2) le versement d'une «indemnité de bateau», calculée d'après l'indemnité totale de fin de services de l'équipage, et égale à la «part du bateau» dans le partage habituel des gains (le partage type étant 45 % pour l'équipage et 55 % pour le bateau). En vertu de cette offre, le versement total s'élèverait à 60 000 dollars pour un grand senneur ordinaire et à 18 000 pour un petit senneur. Bien sûr, les conditions d'une offre de désintéressement pourraient être plus généreuses.

Seul le permis serait racheté, la responsabilité financière du bateau demeurant entre les mains du propriétaire et du créancier hypothécaire. Au moment de l'annonce du programme de rachat, le gouvernement stipulerait que si le nombre de rachats volontaires s'avérait insuffisant, à la fin d'une période donnée (un an ou moins), il y aurait pêche libre durant un certain temps pour qu'un tri puisse se faire.

En outre, il serait nécessaire d'adopter des règlements sur l'équipement obligatoire à bord de tous les bateaux senneurs (par exemple: l'eau de mer réfrigérée) afin d'améliorer la qualité des produits. Tous les propriétaires de bateau prévoyant de prendre part à cette «pêche libre» seraient avertis, à l'avance, de l'investissement technique qu'il devrait faire pour obtenir un droit de pêche.

Le pour

a) Cette solution permet, sans conséquences fâcheuses, une réduction rapide de la capacité et la rationalisation encore plus poussée de la flotte par l'instauration de quotas, par bateau, transférables.

b) Elle assure l'indemnisation des propriétaires et des équipages qui souhaitent se retirer de l'industrie mais qui, autrement, seraient acculés à la faillite et n'obtiendraient rien du tout.

c) Elle s'appuie sur un précédent, le programme de rachat mis sur pied pour la pêche au homard et au saumon de l'Atlantique et pour celle du flétan et du saumon du Pacifique.

Le contre

a) Il est peu probable que les propriétaires de senneurs soient nombreux à vouloir vendre leur permis au prix minimal indiqué plus haut, préférant plutôt prendre le risque de poursuivre leur activité.

b) Il sera difficile de s'assurer que le programme vise les bateaux voulus même si la réglementation sur l'équipement obligatoire permet d'opérer un certain tri.

c) Les propriétaires de bateaux dont l'hypothèque est très élevée accepteraient difficilement de vendre leur permis car cela leur enlèverait le moyen de rembourser leur dette. Lorsqu'ils voudraient vendre leur navire à un pêcheur ayant pu conserver le sien, ils seraient en mauvaise position pour négocier. (Le marché mondial des senneurs est très déprimé.) Un grand nombre des bateaux ne pourraient pas être vendus aux exploitants de la pêche au hareng de la côte est si on leur imposait, à l'avenir, une longueur maximale de 75 pieds par exemple.

d) L'application d'un programme de désintéressement dans l'industrie de la pêche au hareng rendrait peut-être difficile la réduction d'autres pêches sans indemnisation comparable.

Solution 5:

Désintéressement financé par des taxes industrielles

Les sociétés Southwest Seiners Ltd. et Atlantic Herring Fishermen's Marketing Co-operative Ltd. qui représentent les exploitants de senneurs de la baie de Fundy, ont proposé un programme de rachat s'échelonnant sur cinq ans, qui serait financé par des taxes industrielles prélevées sur les ventes en mer et les produits vendus sur le marché intérieur — en d'autres termes, des taxes sur les arrivages. On éliminerait aussi graduellement les ventes en mer, durant cette période, mais les quantités précises ou la part des TPA autorisés pour les ventes en mer aux étrangers seraient fixées à l'avance. Selon ce projet commun, le programme de rachat serait géré par les deux sociétés en question et ne s'appliquerait pas aux senneurs du Golfe. Le gouvernement s'engagerait à ne délivrer, à l'avenir, aucun autre nouveau permis de pêche au hareng à la senne.

Le pour

a) Cette solution permettrait de réaliser, au cours d'une période de cinq ans, une réduction de la flotte accélérée par le processus de rachat, sans nécessiter d'indemnisation directe de la part du gouvernement (bien que, en pratique, les pouvoirs publics seraient impliqués financièrement puisqu'ils prélèveraient des taxes pour ensuite les remettre à l'organisation gérant le programme ou à ceux qui ont été désintéressés).

b) Les producteurs pourraient plus aisément planifier leurs opérations, en partant d'une meilleure connaissance de l'ampleur de la concurrence provenant des ventes en mer.

c) Si elle est reliée à un système de quotas, par bateau, transférables, cette solution procurerait aux pêcheurs qui souhaitent quitter l'industrie, une forme d'indemnisation supplémentaire — soit le rachat de leur quota par d'autres pêcheurs, soit le désintéressement proposé. Les pêcheurs qui voudraient accroître leurs opérations y trouveraient un moyen d'acquérir de nouveaux quotas. En fin de compte, le programme de rachat aurait un effet stabilisateur sur le marché des quotas.

Le contre

a) Ne résout pas le problème des senneurs du Golfe.

Recommandations

48. Prendre les dispositions nécessaires en vue de l'attribution immédiate aux senneurs à hareng, de quotas, par bateau, transférables, le premier quota étant basé sur les prises effectuées au cours des trois dernières années. Le programme serait géré par un Conseil élu par les détenteurs actuels de permis et le président de ce Conseil serait nommé par le gouvernement fédéral.

49. Mettre sur pied un programme de rachat d'une durée de cinq ans pour les quotas des senneurs à hareng, programme financé par des taxes industrielles prélevées sur les achats canadiens ou sur les ventes en mer. Ces quotas seraient revendus au reste des exploitants. Pour commencer, nous recommandons l'imposition

d'une taxe de 10 $ la tonne sur les achats canadiens et de 25 $ la tonne sur les ventes en mer. Cette mesure — combinée à des plafonds fixes, pour les ventes en mer, de 40 % du quota des senneurs pour 1983, qui seraient par la suite réduits progressivement pour atteindre 20 % du contingent en 1987 (dernière année du programme) — rapporterait, en tout, près de 5 millions de dollars au cours de cette période, somme qui serait destinée au programme de rachat. Le Conseil chargé de gérer le système de contingentement du hareng dirigerait également le programme de rachat. Des dispositions devraient être prises de façon à ce qu'en 1987, tous les senneurs aient été dotés d'un équipement de réfrigération approuvé.

50. Instaurer des mesures rigoureuses destinées à empêcher les fausses déclarations concernant les arrivages de hareng — par exemple, en exigeant que les débarquements n'aient lieu qu'en présence d'un agent des pêches et en suspendant ou en annulant les permis en cas de fausses déclarations.

51. Entreprendre un programme très restreint visant à déterminer, tant du point de vue économique que de la gestion, s'il est possible d'exploiter le maquereau bleu au moyen de grands bateaux (senneur ou chalutier).

Commentaires

Vu le climat économique actuel, il n'y a, selon nous, aucune raison de financer, à l'aide de fonds provenant du trésor public, un programme de rachat de permis ou de contingent alors que d'autres entreprises, dans d'autres secteurs, font faillite, sans dédommagement. À notre avis, la seule solution de rechange qui permettrait de rationaliser la flotte de senneurs à hareng, serait l'introduction de quotas, par bateau, transférables — et ce, malgré les problèmes d'application qu'une telle mesure entraînerait et la difficulté d'exercer un contrôle sur l'importance des intérêts financiers que les producteurs pourraient, individuellement, accumuler dans les quotas. Cette solution pourrait être doublée d'un programme de rachat des quotas, par bateau, qui serait financé par des taxes industrielles, comme nous le proposons dans la recommandation 49. Nous croyons que cette formule est préférable à celle de la pêche libre, parce que ceux qui liquident leur entreprise obtiendront du moins un certain dédommagement en vendant leur quota à d'autres exploitants ou au programme de rachat.

Ce système est analogue à celui des droits de quasi-propriété (ou permis à contingent individuel) expliqué au chapitre 10. Il n'autorise pas nécessairement des échanges entièrement libres des contingents par entreprise ou par bateau — en fait, pour des questions d'intérêt public, il serait sans doute préférable de limiter le nombre des quotas détenus pour que personne, pas même les producteurs, ne puisse s'arroger plus d'un certain pourcentage fixe du total des prises autorisées, que ce soit comme propriétaire ou partenaire financier. Cette restriction aurait pour but de rendre possible une concurrence raisonnable sur le marché portuaire, permettant d'assurer aux pêcheurs des prix convenables. Une telle restriction, cependant, serait peut-être très difficile à faire respecter, car les producteurs pourraient avoir recours à des tiers afin de contourner les règlements.

La forme que prendra la rationalisation dépendra des quotas accordés initialement. Dans le passé, les contingents par bateau, dans la baie de Fundy, étaient accordés de façon uniforme. Si l'on continue de procéder ainsi, sous un régime de quotas par bateau, transférables, les nouveaux navires de grande taille (pour lesquels les dépenses d'investissement sont élevées) ne survivront sans doute pas très longtemps, ou du moins seuls quelques-uns y parviendront (ceux qui disposeront d'un système de conservation à l'eau de mer réfrigérée), en servant de bateaux annexes. Si le contingent initial était davantage basé sur les moyens de capture, la partie la plus ancienne de la flotte obtiendrait des quotas moins élevés et serait vite forcée d'abandonner.

Les contingents initiaux permettent de déterminer le type de flotte qui serait éventuellement le plus souhaitable. Le Groupe d'étude estime que la flotte «idéale» serait composée de bateaux qui mesureraient entre 65 et 75 pieds et disposeraient d'un système de conservation à l'eau de mer réfrigérée ou d'un dispositif équivalent, permettant d'assurer des arrivages de qualité. Il semble que des navires de cette taille, dont les coûts d'immobilisation sont moins élevés que ceux des gros bateaux, seraient un atout sur le plan de la viabilité économique.

C'est pourquoi nous préconisons un régime de quotas par bateau, à la fois pour la baie de Fundy et pour le Golfe, lesquels seraient accordés en fonction des prises déclarées au cours des trois dernières années. Nous croyons en effet que cette méthode amènera assez vite la formation d'une flotte adéquate et nous estimons que, vu les circonstances, elle permet une répartition initiale équitable des quotas.

Bien que le rachat financé au moyen de taxes prélevées sur les prises nous ait d'abord été suggéré pour les senneurs de la baie de Fundy (dans un mémoire conjoint présenté par Southwest Seiners Ltd. et Atlantic Fishermen's Herring Co-operative Limited), nous croyons qu'il devrait aussi s'appliquer aux senneurs basés dans le Golfe, pour les raisons suivantes:

1. les permis de pêche de hareng ont d'abord été émis à l'échelle de l'Atlantique, et certains senneurs basés dans le Golfe ont déjà pêché dans la baie de Fundy;
2. ainsi, certains senneurs basés dans le Golfe auraient droit aux quotas par bateau attribués pour la baie de Fundy, et le poisson qu'ils y pêcheraient serait soumis aux taxes sur les prises, de la même façon que celui qu'ils prennent dans le Golfe;
3. les bateaux basés dans le Golfe contribueraient, de cette manière, au fond de rachat et ils devraient pouvoir en profiter proportionnellement à leurs quotas (qui seraient, de toutes façons, limités puisque les contingents attribués aux senneurs dans le Golfe sont peu importants).

Quant à employer, pour capturer le maquereau bleu, certains des senneurs utilisés présentement pour pêcher le hareng, nous sommes d'avis que, même si cette possibilité semble intéressante, il faut l'étudier avec soin et en sonder toutes les conséquences. Nous nous inquiétons, en particulier, des répercussions que la pêche à la senne coulissante pourrait avoir sur la pêche côtière, et nous nous demandons si elle parviendrait à trouver, pour ses prises, des débouchés normaux plutôt que de toujours compter sur la vente en mer. C'est pourquoi nous recommandons d'étudier la praticabilité de la pêche au maquereau bleu en en faisant l'essai sur une petite échelle, sans prendre aucun engagement à long terme avant d'avoir évalué les résultats de cette expérience.

21. Venir à bout des divergences de vue: consultation et prise de décisions

S'il est un temps où la consultation et la collaboration sont nécessaires, c'est bien aujourd'hui, en 1982. Le gouvernement doit, de concert avec les producteurs et les pêcheurs, se départir de son «attitude tranchante» qui tient tous les partenaires à distance lors des dicussions sur les questions de pêches.

Mémoire présenté au Groupe d'étude par l'Association des empaqueteurs de poisson du Nouveau-Brunswick

Le problème

La multitude des parties intéressées rend la consultation difficile lorsqu'il s'agit des pêches de l'Atlantique. Bien que la concertation, formelle ou non, soit partie intégrante de toutes les décisions prises dans ce domaine, on conteste généralement son efficacité et on se plaint qu'elle soit totalement absente quand certaines questions importantes sont abordées. On reproche parfois au ministère des Pêches et Océans de trop aimer le secret, de se montrer arbitraire et de prendre des décisions sans avoir toutes les données nécessaires ou sans prendre l'avis de personnes informées (c'est-à-dire, les producteurs et les pêcheurs). Les gouvernements provinciaux, de leur côté, se plaignent d'être mis au rang des groupes intéressés au lieu d'être traités comme un échelon de gouvernement.

Le problème est donc de savoir s'il est nécessaire d'établir, pour les pêches de l'Atlantique, de nouveaux modes de prise des décisions et de consultation.

La situation

Évolution du mode de consultation

Au cours des dix dernières années, l'industrie de la pêche de l'Atlantique a dû faire face à de nouvelles obligations — enregistrement des navires, permis de pêche sélectifs, règlements concernant le total des prises autorisées et les quotas accordés aux flottes de pêche, et d'autres règlements rigoureux en matière de conservation, appuyés par des mesures d'application plus efficaces — qui ont toutes vu le jour dans le contexte d'une industrie depuis toujours instable et considérée comme un employeur de dernier recours. Ce serait rester en dessous de la vérité que de dire qu'au milieu des années soixante-dix, au moment où elle traversait une crise financière et connaissait une pénurie de ressources, et où se produisait le redressement coïncidant avec l'extension de la zone de compétence des pêches à 200 milles, l'industrie n'avait pas le raffinement nécessaire pour analyser les nouvelles grandes politiques qui voyaient le jour et pour y réagir de façon adéquate. Elle n'était pas, non plus, en mesure de réagir efficacement aux changements rapides qui se produisaient dans le domaine des pêches en général, à la fin de cette même décennie.

Les associations de pêcheurs, plus particulièrement, à part quelques exceptions notables, étaient notoirement incapables d'analyser la situation, de chercher conseil ou d'en donner, pour le compte de leur secteur. En raison de cette incapacité, les pêcheurs avaient pris individuellement l'habitude tenace (et l'ont encore) «d'accepter» directement les systèmes administratifs, ou de le faire en passant par les politiciens ou les médias. Ainsi, l'évolution du mode de consultation reflète l'évolution tardive de l'industrie elle-même, qui, de producteur sans grandes prétentions de denrées alimentaires qu'elle était, est passée au premier rang mondial des exportateurs de produits comestibles de la mer.

Les mécanismes de consultation actuels se sont développés en réponse à des questions ou des besoins particuliers. Ils comprennent une multitude de structures plus ou moins actives, à divers niveaux, allant des groupes locaux aux grandes associations représentant toute la région de l'Atlantique. On ne sait pas toujours très bien, cependant, comment (ou si) les délibérations de ces nombreuses organisations parviennent jusqu'aux niveaux appropriés de prise des décisions du ministère des Pêches et

Océans et comment elles se répercutent sur les personnes directement concernées par les décisions.

Outre les divers comités consultatifs permanents, tous spécialisés dans la gestion des espèces, des colloques régionaux (en réalité, des conférences-programmes) sont de temps à autre organisés par le Ministère pour étudier certaines questions importantes, qui sont, elles aussi, généralement axées sur l'étude d'espèces données (c.-à-d. d'un certain type de pêche) ou sur une question particulière (par exemple, il s'est tenu, dernièrement, un colloque sur les aspects internationaux des pêches). Les provinces, l'industrie de la pêche et d'autres groupements collectifs généraux y sont représentés.

Un comité sous-ministériel permanent, le Comité fédéral-provincial des pêches de l'Atlantique, est l'organe chargé de traiter des questions fédérales-provinciales ou interprovinciales. Le Conseil des ministres de l'Atlantique, qui se réunit périodiquement, s'occupe pour sa part des mesures et des programmes au niveau de l'élaboration de la politique, quand le besoin s'en fait sentir.

Le Comité des directeurs généraux de l'Atlantique constitue le «filtre» ministériel par lequel toutes les questions touchant plusieurs régions de l'Atlantique sont épurées avant de parvenir au sous-ministre et au ministre. Ce comité, présidé par le sous-ministre adjoint pour le Service des pêches dans l'Atlantique, et comptant parmi ses membres, le sous-ministre adjoint pour la section Commercialisation et expansion économique des pêches, se réunit toutes les six ou huit semaines.

Les conseils des scientifiques

Avant l'élargissement de l'aire de compétence des pêches, les avis des experts scientifiques au sujet de la gestion des pêches dans le nord-ouest de l'Atlantique (pour les espèces exploitées par d'autres pays et par le Canada) étaient formulés par la Commission internationale des Pêches de l'Atlantique nord-ouest (CIPAN). Les spécialistes canadiens y participaient activement; leur avis y était reconnu et leur influence considérable.

Après l'élargissement de la zone de compétence des pêches, les scientifiques du Ministère ont recommandé la création du Comité consultatif scientifique des pêches du Canada dans l'Atlantique (CCSPCA), qui a joué un rôle de soutien de plus en plus important dans l'élaboration des objectifs de gestion des stocks, et un rôle de conseiller au sujet de leur situation biologique. L'application de ses avis depuis 1975 a entraîné la reconstitution générale de ces stocks et toutes les personnes que nous avons consultées ont reconnu la réussite exceptionnelle du programme de reconstitution.

Le mode de formulation des avis scientifiques est maintenant bien établi et comprend un contrôle exercé par les confrères des services scientifiques ministériels de la région de l'Atlantique. De plus, des dispositions sont prévues pour intégrer les données et les analyses fournies par des sources extérieures au Ministère. Lorsque les recommandations relatives à la gestion des stocks, formulées par rapport à des objectifs précis ou des questions particulières, parviennent au Ministère, celui-ci les communique, accompagnées des documents pertinents, à l'industrie et aux gouvernements provinciaux, pour servir de base au processus de consultation. L'information est nécessairement très technique et les destinataires ne sont pas toujours en mesure de saisir toutes les implications des recommandations énoncées, ou de décider s'il faut les accepter telles quelles ou les modifier.

Il n'est pas rare que la compétence des évaluations scientifiques soit contestée, que ce soit par des personnes bien informées ou non. Presque sans exception, les controverses qui ont surgi à ce sujet depuis 1977, ont été marquées par des disputes entre un ou plusieurs groupes industriels réclamant plus de poissons ou bien parce qu'un

groupe cherchait à en dominer un autre. Cela ne veut pas dire que le processus scientifique lui-même est irréprochable, le meilleur exemple étant la surévaluation du stock de hareng dans le golfe du Saint-Laurent, dont nous avons parlé au chapitre 20.

De plus, on se plaint généralement que les spécialistes scientifiques du Ministère sont difficiles à atteindre ou qu'ils ne possèdent pas la totalité des faits. Ces deux critiques contiennent chacune une part de vérité, mais, en ce qui concerne la dernière, l'industrie elle-même doit endosser une partie des torts puisqu'elle reconnaît franchement avoir dénaturé dans certains cas des données essentielles.

Néanmoins, en général, le processus consultatif scientifique est réellement compétent, digne de foi et exempt de manœuvres manipulatoires. Certains critiquent parfois l'objectivité et l'indépendance, ou même la justesse et la qualité de ses avis. Cependant, même si ces critiques sont fondées, elles apparaissent tout à fait comme l'exception et non la règle.

Mais il reste les problèmes concernant la communication et l'interprétation des avis scientifiques au public intéressé. C'est ce qui a inspiré cette remarque de l'Association des empaqueteurs de poissons du Nouveau-Brunswick, dans le mémoire qu'elle nous a présenté: «Il semble régner beaucoup de méfiance au sujet des informations présentées (. . .) La coopération entre les biologistes du MPO et les pêcheurs est essentielle pour que les projections relatives aux stocks futurs soient exactes.»

Rôle des pêcheurs et des producteurs

Le secteur de la transformation du poisson est bien organisé tant dans chacune des provinces que sous l'égide du Conseil canadien des pêcheries (CCP). Les plus grosses entreprises, comme les diverses associations provinciales et le CCP, sont capables, individuellement, de réagir rapidement et efficacement à l'évolution des politiques ou des programmes qui les concernent. Le gouvernement est en mesure de traiter de façon efficace avec des porte-parole compétents du secteur de la transformation pour obtenir des points de vue bien définis, représentant la masse des opinions. De plus, les associations industrielles sont habilitées à s'engager au nom de leurs membres.

La situation est bien différente dans le secteur de la récolte. La fragmentation des pêcheurs canadiens de l'Atlantique reste la pierre d'achoppement qui nuit le plus à l'efficacité de la communication et de la consultation. Des progrès sont inconstables, mais ils sont lents et irréguliers. Certaines organisations (notamment le Syndicat des pêcheurs, des travailleurs de l'alimentation et ouvriers assimilés de Terre-Neuve) sont bien armées pour défendre les intérêts de leurs membres, tenir les engagements pris ou communiquer les raisons des décisions prises de concert avec le gouvernement ou dans divers comités consultatifs. À l'autre extrême, les «représentants» de groupements de pêcheurs semblent n'opérer qu'en temps de crise locale et, lors des discussions, peuvent tout au plus s'engager en leur nom personnel. Il en résulte que le MPO paraît souvent adopter une attitude paternaliste et chercher à faire ce que les pêcheurs ne peuvent pas faire eux-mêmes, c'est-à-dire défendre leurs propres intérêts. Les résultats sont parfois louables, parfois pitoyables, toujours embarrassants, sinon inopportuns.

Le Groupe d'étude a, dès le départ, remarqué que les associations de pêcheurs étaient trop nombreuses et, en général, incapables de défendre les intérêts de leurs membres (bien qu'on relève quelques rares exceptions où leur action fut très efficace). Le manque d'organisation et la grande diversité des associations, qui n'ont pas de liens entre elles et ne coordonnent pas leurs activités, restent l'obstacle majeur empêchant les pêcheurs de prendre part efficacement aux politiques des pêches. Par exemple, il est absurde que quelque soixante pêcheurs de hareng à la senne soient représentés par trois associations distinctes. Même lorsqu'une association semble

bien organisée, il reste extrêmement difficile de mettre les membres au courant des positions prises par leurs porte-parole, ou de les amener à les soutenir.

Consultation fédérale-provinciale

Le gouvernement fédéral et ceux des provinces se partagent la juridiction des pêches, le premier étant responsable de la gestion de cette ressource naturelle, de la récolte et du commerce interprovincial et international, les seconds ayant compétence pour déterminer le type, le nombre et l'emplacement des usines de transformation. Cette division des compétences peut mener, et cela est déjà arrivé ces dernières années, à des situations où des usines ont été construites contre l'avis des administrateurs fédéraux des ressources naturelles et sans le concours financier fédéral. Au bout du compte, cependant, le gouvernement fédéral se retrouve avec le problème de devoir fournir la matière première à l'usine pour la rendre viable, alors même qu'il avait déconseillé de la faire construire au départ.

Théoriquement, l'industrie des pêches devrait être administrée comme un système intégré — de la gestion des ressources à la vente des produits en passant par la récolte et la transformation — et à l'échelle régionale. Malheureusement, à l'heure actuelle, la division constitutionnelle des pouvoirs rend cette solution impossible à appliquer. Dans ces conditions, pour faire correspondre la capacité de pêche aux quantités de poisson disponibles, à la capacité de transformation et à la demande du marché, il faut qu'une collaboration réelle et fréquente s'instaure entre les deux niveaux de gouvernement, ainsi qu'avec les pêcheurs et les producteurs.

Des mécanismes formels de consultation fédérale-provinciale existent aux niveaux ministériel et sous-ministériel. Pendant longtemps, ces mécanismes ont donné satisfaction, malgré certaines défaillances, parfois importantes, et des mésententes portant sur la répartition des ressources ou la juridiction. Il serait bon, toutefois, de les consolider de manière que chaque niveau de gouvernement soit pour le moins pleinement tenu informé des projets, des politiques, des manières de voir de l'autre palier, et afin de constituer, sur le plan institutionnel, les instruments voulus pour discuter et évaluer les questions et pour chercher à délimiter un terrain d'entente. Cette organisation s'étendrait jusqu'à la révision, entre le fédéral et les provinces, et entre celles-ci également, des propositions d'augmentation de la capacité de transformation avant que les permis ne soient délivrés par les autorités provinciales.

Les gouvernements provinciaux sont représentés dans tous, ou presque tous les comités consultatifs de gestion, et leurs représentants font partie des délégations internationales lorsque des intérêts provinciaux sont directement en jeu; en pratique, cela veut dire la plupart du temps, bien que toutes les provinces ne prennent pas toujours part à ces rencontres.

Les solutions

Solution 1:

Le statu quo

Il s'agirait de maintenir le mode de consultation et la structure des comités existants en apportant, au besoin, les modifications que peut nécessiter l'évolution de la situation.

Solution 2:

Le statu quo modifié

Il s'agirait de chercher à améliorer les structures et le mode de consultation actuels, surtout pour augmenter l'efficacité de la communication «vers le haut», avec ceux qui prennent les décisions et «vers le bas», avec ceux qui en subissent les effets. On tenterait de simplifier le mode de consultation (en réduisant le nombre des rencontres et le nombre des participants) et on chercherait des moyens de rendre les «représentants» plus responsables envers ceux qu'ils représentent et plus sensibles à leurs besoins.

On créerait un nouveau groupe qui ne s'occuperait ni de divisions géographiques ni d'espèces de poisson, mais conseillerait le ministre et le Ministère sur les lignes de conduite générales et les questions stratégiques.

Solution 3:

Les délégations de responsabilités

Le MPO pourrait, de diverses façons, déléguer aux provinces ou à l'industrie elle-même, certaines des responsabilités qui incombent actuellement au gouvernement fédéral.

Divers plans ont déjà été proposés pour accroître les pouvoirs des provinces (sans nécessairement élargir leurs responsabilités ou leur sphère de compétence). Ces plans prévoient habituellement des contingents provinciaux et donnent plus d'autorité aux provinces en matière de permis de pêche, laissant au gouvernement fédéral la responsabilité de la recherche, des mesures d'application, de l'établissement des TPA, etc.

Il a également été suggéré que le système des conseils de gestion des pêches en usage aux États-Unis pourrait être adapté à la région atlantique du Canada. Il faudrait, à cet effet, désigner un organisme représentatif de tous les groupes intéressés, qui serait chargé d'administrer les pêches; le gouvernement fédéral garderait cependant un «droit de veto résiduel» dans certains domaines (par exemple, les contingents alloués aux pêcheurs étrangers).

Il a également été question de donner aux pêcheurs un rôle beaucoup plus important dans les décisions qui concernent leur vie de tous les jours, et de mettre en place des mécanismes qui leur donneraient beaucoup plus de responsabilités en ce qui a trait à la gestion de la pêche. Ainsi, la Fédération des pêcheurs de l'Est, a avancé l'idée d'une «cogestion» qu'elle n'a pas développée, mais qui semble prévoir un droit de veto pour les pêcheurs, lorsque des mesures ou politiques nouvelles leur paraîtraient aller à l'encontre de leurs intérêts. De plus, les gouvernements s'engageraient à adopter des programmes présentés par les associations de pêcheurs ou, du moins, à les prendre davantage en considération qu'ils ne le font actuellement.

Recommandations

Nous recommandons que le ministère des Pêches et Océans prenne des mesures, en collaboration avec les diverses associations de l'industrie, les ministères des pêches provinciaux et, au besoin, d'autres ministères fédéraux, dans le but de rendre officiels et rationnels les modes de consultation et de communication de l'information en ce qui concerne les programmes et les politiques des pêches. Nous formulons à ce sujet les six recommandations suivantes:

52. Revoir la composition des comités consultatifs de gestion et, pour favoriser la communication efficace et l'établissement d'un consensus, réduire le nombre des membres au minimum requis pour que les intérêts essentiels y soient représentés. Confier plus de responsabilités aux sous-comités afin d'augmenter l'efficacité du travail et assurer une meilleure représentation.

53. Encourager la formation d'associations de pêcheurs et de regroupements capables de faire valoir le point de vue des pêcheurs sur des questions intéressant toute une région ou l'ensemble des provinces atlantiques.

54. Utiliser davantage le Comité fédéral-provincial des pêches de l'Atlantique pour élaborer des politiques, coordonner les programmes et résoudre les conflits. À cette fin, un réseau de sous-comités permanents ou spéciaux devra probablement être créé. Une fonction particulièrement importante du Comité serait de contrôler et d'évaluer régulièrement la capacité de transformation du poisson afin d'empêcher le plus possible la surproduction. Il devrait également voir à la coordination des divers programmes fédéraux et provinciaux de prêts et de subventions destinés aux pêcheurs.

55. Créer un Groupe consultatif des pêches de l'Atlantique, composé, au maximum de 10 à 12 personnes informées et expérimentées. Le Groupe, dont les membres seraient remplacés de temps à autre, n'aurait pas de structure officielle; il aurait pour fonction de conseiller le ministre et les hauts fonctionnaires sur les questions stratégiques importantes.

56. Trouver des moyens de faciliter aux personnes concernées la compréhension des documents scientifiques, et favoriser les contacts entre les spécialistes de la biologie des ressources et les groupements de pêcheurs.

57. Chercher des moyens de mieux faire connaître à l'industrie et au public en général la politique canadienne des pêches, ses objectifs et les changements qui y sont apportés.

Commentaires

Le mode de consultation actuel a absolument besoin d'être rationnalisé. D'après la taille de certains groupes, on dirait que le nombre des participants a plus de poids dans les discussions que la logique des arguments. Telle qu'elle se fait maintenant, la consultation demande trop de temps et de travail aux hauts fonctionnaires des Pêches et Océans et elle coûte trop cher au Ministère. Celui-ci paie en effet la location des salles et la traduction, sans compter les indemnités qu'il doit souvent verser aux pêcheurs présents.

La consultation se résume, le plus souvent, à trouver un compromis entre des intérêts opposés au lieu de chercher de meilleurs moyens de gérer les pêches. Faite dans un climat de querelle, elle donne des résultats de valeur inégale. Malheureusement, on recourt trop souvent à cette manière de procéder plutôt que d'étudier sérieusement les questions de politique. Il faut toutefois louer le ministère des Pêches et Océans pour ses séances d'étude des politiques, moyen qui lui sert à imposer un examen rationnel des problèmes, placés dans une perspective à long terme. Il est néanmoins nécessaire de créer un mécanisme permanent qui permettrait de déterminer et de mettre au point des solutions stratégiques. C'est ce à quoi servirait le Groupe consultatif des pêches de l'Atlantique dont nous proposons la création.

La délégation, aux provinces, des responsabilités administratives fédérales et l'idée de leur confier l'attribution des quotas de pêche ont été étudiées en profondeur par les gouvernements des deux paliers lors des discussions constitutionnelles de l'été 1980. Nous ne nous sommes pas attardés à réexaminer ces deux points. Remarquons simplement que ces solutions sont rejetées par presque toute l'industrie de la pêche, comme elles l'ont été par le gouvernement fédéral en 1980. On a du mal à gérer les pêches de l'Atlantique à l'heure actuelle; ce serait encore bien pire si on les divisait en sous-régions correspondant aux cinq provinces concernées.

Un mode de consultation et de prise de décisions inspiré du système des conseils régionaux américains n'a recueilli la faveur de personne. Il semble que ce système, s'il n'est pas absolument nécessaire, est adapté au contexte américain, où la gestion de la pêche dans les trois premiers milles des eaux côtières relève des états. Il ne conviendrait guère à la situation canadienne, ne faisant que compliquer davantage le processus de prise de décisions, sans régler aucun des problèmes actuels ni permettre à certains groupes spéciaux de mieux défendre leurs intérêts.

L'idée d'une «cogestion» n'a pas été suffisamment élaborée par ceux qui l'avancent. Pour le moment, il s'agit plus, semble-t-il, d'une formule toute faite que d'une proposition bien mûrie. Elle pourrait cependant être creusée si, par cogestion on entend que les associations de pêcheurs prendraient une plus grande part à l'élaboration et à la mise en application des politiques du secteur de la récolte.

V En route vers l'avenir

22. Coût de la mise en œuvre des recommandations

Impossible n'est pas administratif.

C. D. Howe

On n'accomplit rien de bon quand on a peur de se mouiller.

Donald Gordon

En présentant son rapport, le Groupe d'étude s'acquitte du mandat qui lui a été fixé par le gouvernement en vue de recommander un ensemble de lignes de conduite destiné à assurer et entretenir la viabilité de l'industrie des pêches de l'Atlantique. Il est tout à fait conscient qu'avant et pendant la mise en œuvre des mesures proposées, de nombreuses consultations et des études approfondies seront encore nécessaires.

Nous sommes également conscients d'un risque, celui de voir la volonté de mise en œuvre s'éteindre en même temps que les premiers éclats de la publicité dont la sortie du rapport aura fait l'objet. Il nous revient même à l'esprit l'extrait du rapport de la commission royale de 1928 sur les pêches que nous avons mis en exergue au début du premier chapitre et qui précise que la disparition complète et définitive des handicaps qui affligent les pêches «exigera des efforts patients et prolongés de la part du Ministère». Nombre des recommandations de ce rapport concernaient des problèmes qui accablent les pêches aujourd'hui encore et que plus de cinquante ans d'efforts n'ont pas réussi à résoudre. Cette fois-ci, il est clair que la détermination à changer doit être plus ferme.

C'est au gouvernement fédéral qu'incombe en premier lieu la responsabilité de mettre en œuvre les recommandations de notre rapport et, au sein du gouvernement, au ministère des Pêches et Océans, plus particulièrement. Mais c'est néanmoins des pêcheurs, des ouvriers et patrons d'usines que doit venir la volonté d'accepter le changement et de lui donner forme en faisant appel à leurs ressources d'imagination, puisque, à eux tous, ils constituent l'industrie de la pêche et que leur coopération est une condition préalable indispensable à la bonne mise en œuvre du programme proposé par le Groupe d'étude.

Nous avons conscience que les différents groupes formant l'industrie des pêches défendent des intérêts qui les conduiront inévitablement à s'opposer à certaines de nos recommandations. Nous savons donc qu'aucun train de mesures visant à régler complètement et avec réalisme les problèmes de l'industrie ne peut être assuré de bénéficier d'un soutien total et inconditionnel. Nous croyons néanmoins que nos recommandations constituent un tout équilibré dont les éléments se renforcent mutuellement. Cet équilibre tient également au fait que l'ensemble répartit équitablement la charge représentée par l'adaptation au changement. Il est donc de la plus haute importance que cet équilibre soit préservé au cours de la mise en œuvre. S'il ne l'est pas, la cohésion interne des recommandations disparaîtra et l'industrie aura perdu une nouvelle occasion de s'unir plus fermement dans la détermination à résoudre ses problèmes.

Le Groupe d'étude a élaboré 57 recommandations. Quelques-unes approuvent des activités déjà en cours et leur donnent la priorité; par exemple, plusieurs des recommandations sur l'amélioration de la qualité en sont déjà à un stade quelconque de mise en œuvre au ministère des Pêches et Océans.

D'autres proposent qu'un problème fasse l'objet de consultations plus poussées et d'une étude plus approfondie mais ne vont pas jusqu'à dire quel devrait en être le résultat. Les recommandations concernant les organismes de marché portuaire, la congélation de la morue côtière pour traitement ultérieur et les possibilités d'expansion de la pêche du maquereau à la senne, constituent trois exemples dans cette catégorie.

Un troisième groupe de recommandations fixe avec clarté une nouvelle direction à l'industrie, tout en reconnaissant que des consultations s'imposent au sujet du calendrier et des méthodes particulières à suivre pour la mise en œuvre. Citons, par exemple, les recommandations sur les permis à contingent individuel, la livraison de poisson aux usines sous-exploitées et le plan de stabilisation des revenus bruts.

Enfin, un certain nombre de recommandations peuvent et doivent, de l'avis du Groupe d'étude, entrer en application rapidement, car elles ne nécessitent pas de consultations nouvelles plus poussées. Citons à cet égard plusieurs mesures visant à améliorer la rentabilité des usines de traitement, certaines réformes à apporter immédiatement au régime d'assurrance-chômage des pêcheurs et l'affectation de crédits au développement des marchés d'exportation du poisson, dans le cadre du Programme de développement des marchés d'exportation appliqué par le gouvernement.

Pour un certain nombre de nos recommandations, un nouveau texte législatif sera nécessaire, mais son élaboration devra commencer bien avant la date prévue de mise en application, étant donné les délais du programme législatif fédéral.

La Loi sur le poisson salé devra être amendée pour élargir le mandat de l'Office canadien du poisson salé afin de lui permettre de s'occuper, en plus du poisson salé, d'autres espèces et produits dans la zone de Terre-Neuve et du Labrador située au nord de 50° de latitude et ainsi que sur la Basse Côte Nord (recommandation 15). La Loi sur les pêcheries devra être modifiée pour permettre la mise en place de l'Office d'examen des permis des pêches de l'Atlantique (recommandation 8). Un texte législatif sera peut-être nécessaire pour créer la Commission de commercialisation des pêches de l'Atlantique et la doter des pouvoirs voulus, notamment celui de prélever les taxes indispensables pour financer la part de l'industrie dans le coût de la promotion générique (recommandations 34 à 37). La taxe sur les arrivages de harengs néecesaire pour financer le système de rachat que nous proposons (recommandation 49) devra être imposée par une loi. Enfin, la Loi sur l'inspection du poisson sera peut-être à modifier dans le but d'instaurer le système de permis octroyés aux exportateurs (recommandation 32).

Calendrier de mise en œuvre

Les commentaires qui suivent sont l'expression des idées du Groupe d'étude sur les aspects généraux de la mise en œuvre et de son calendrier. Bien qu'ils suivent l'ordre des chapitres 9 à 21, ils ne portent pas sur chacune de nos recommandations.

Le Groupe d'étude espère bien que l'intention qui est à la base des recommandations 1 et 2 concernant les quotas accordés aux pêcheurs étrangers, se reflètera sur le champ dans la politique gouvernementale. Ces questions ont fait l'objet d'une étude approfondie lors d'un colloque réunissant des délégués de l'industrie et des pouvoirs publics, qui s'est tenu en septembre 1982 à Oak Island, Nouvelle-Écosse.

À notre avis, il est urgent de déterminer les conditions que doivent remplir les entreprises en participation avec des exploitants étrangers pour être recevables (recommandation 4). Il nous est apparu clairement que le secteur de la pêche avait un besoin immédiat de capitaux propres et pour cela il faut que les principes directeurs concernant la participation étrangère soient énoncés sans aucune ambiguïté.

Il ne faut pas non plus attendre pour élaborer, après consultation des pêcheurs et des producteurs, des critères fixant les conditions d'autorisation des ventes en mer et des ventes à quai (recommandation 5). Ces critères devraient déjà régir les orientations de la saison de pêche de 1983.

En ce qui concerne la mesure la plus importante, relative aux principes d'octroi des permis (recommandation 7), le Groupe d'étude compte bien que les quotas d'entreprises destinés à la flotte de chalutiers (de plus de 100 pieds) seront maintenus en 1983 afin de devenir permanents dans un an ou deux. Il pense que la notion de permis à contingent individuel devrait être appliquée, expérimentalement au moins, en 1984, à la flotte de navires de 65 à 100 pieds qui pêchent la morue à moyenne distance.

La délivrance de permis à contingent individuel aux navires inférieurs à 65 pieds, ou l'application d'un système basé sur une mesure de la capacité de pêche, est une question qu'il faut tout d'abord étudier en profondeur avec les pêcheurs afin de mieux reconnaître les avantages, les risques et les limites pratiques de sa mise en œuvre. Il se peut que de nouvelles options voient le jour. Le Groupe d'étude ne pense pas que cette notion très importante devrait être appliquée expérimentalement sur une grande échelle à la pêche côtière avant 1985, de façon à laisser suffisamment de temps pour une discussion exhaustive de la question. Néanmoins, dans certains cas particuliers, il se peut que les pêcheurs eux-mêmes désirent tenter l'expérience plus tôt.

La loi nécessaire pour créer l'Office d'examen des permis des pêches de l'Atlantique devrait être élaborée en priorité. Cet organe est indispensable pour s'occuper, entre autres, du régime des contingents d'entreprises concernant les chalutiers, dont la mise en place devrait avoir bien avancé déjà en 1983.

Il faut entamer dès maintenant des pourparlers avec la province de Québec pour déterminer en détail les étapes que le gouvernement fédéral devra suivre pour renforcer son rôle de gestionnaire des ressources de pêche dans cette province.

Les recommandations 10 et 11 concernant la politique applicable aux usines sous-exploitées doivent entrer en vigueur sur le champ. Un contingent de 10 000 tonnes de morue du nord a été réservé pour le programme de 1983. Il convient donc de fixer rapidement, en collaboration avec l'industrie et les provinces, les critères d'admissibilité des usines à cette politique. Pour que se développent les moyens de récolte canadiens destinés à prendre la relève, au plus tard en 1987, du programme de livraison tout entier, il faut étudier sans tarder un plan de pêche capable d'exploiter avec profit les navires entre mai et octobre, période au cours de laquelle ils ne peuvent normalement pas pêcher la morue du nord.

Le Ministère doit mettre au point un plan à long terme de contingentement de la morue du nord, qui démarrera dès la saison de pêche 1983 et qui rejoindra la cible approximative de 1987 fixée par la recommandation 12. Ce plan devra être assorti d'un calendrier relatif à l'augmentation des quotas octroyés aux usines à court de matière première et à l'introduction des palangriers de type scandinave.

L'évaluation technique des grands palangriers doit être prioritaire. Même si ces navires paraissent prometteurs, il faudra plusieurs années pour constituer une flotte ayant une capacité de 40 000 t environ, comme le propose la recommandation 12. Il conviendra de soutenir les initiatives du secteur privé pour mettre à l'épreuve cette innovation technique en matière de pêche.

La recommandation du Groupe d'étude visant à favoriser le développement économique des pêches dans la zone située au nord du 50° de latitude (recommandation 15) demande que dans le calendrier législatif, la priorité soit donnée à l'amendement de la Loi sur le poisson salé, de façon à permettre à l'Office canadien du poisson salé d'acheter, transformer et vendre d'autres espèces que le poisson de fond salé au nord du 50° degré de latitude. En outre, des consultations nombreuses devront être menées avec les gouvernements du Québec et de Terre-Neuve, ainsi qu'avec les pêcheurs et les producteurs de la région pour déterminer comment les nouvelles attributions de l'Office permettront de stimuler le développement économique le plus efficacement possible grâce à la pêche.

Le Groupe d'étude insiste beaucoup sur ses recommandations en matière de qualité, auxquelles il attache une grande importance. Le calendrier ministériel de mise en œuvre de son Programme d'amélioration de la qualité a fait l'objet de discussions en profondeur avec l'industrie et devrait, si possible, être accéléré. Il comportera un calendrier pour le tri des produits à quai et le classement des produits finis.

Le Ministère doit relancer sans attendre les pourparlers avec les gouvernements provinciaux au sujet de l'application obligatoire de l'éviscération, de la saignée, du lavage et de la mise en glace du poisson de fond en mer. Simultanément, des consultations devront être menées avec les pêcheurs pour préciser les cas où des exceptions seraient justifiées. Ces quatre opérations obligatoires devront toutefois être en place au plus tard pour la saison de 1984.

Le rassemblement et l'analyse de l'information financière concernant le secteur de la transformation, commencés par le Groupe d'étude, doivent devenir un élément courant de la coopération entre le Conseil canadien des pêcheries et le Ministère. Les gouvernements provinciaux pourront aussi être invités à y participer. La mise au point de formules et systèmes normalisés pour l'analyse des données financières et comptables de l'industrie (recommandation 30) devra commencer en 1983 avec la coopération des organisations de producteurs et en consultation avec elles.

Le Groupe d'étude pense que le Ministère et l'industrie doivent examiner sans attendre ses recommandations concernant la Commission de commercialisation des pêches de l'Atlantique (CCPA) et les offices de commercialisation des produits qui s'y rattachent. Plusieurs autres des mesures qu'il propose dans son rapport sont soumises aux avis de la CCPA, par exemple celles qui concernent les normes de classement des produits finis, les permis octroyés aux exportateurs, les ventes en mer et les ventes à quai, enfin la promotion générique. Un certain nombre de ces questions avancent selon un calendrier propre, très serré, et il est donc essentiel que la Commission soit instituée dès que possible pour exercer l'influence qu'on attend d'elle.

Les amendements au régime d'assurance-chômage des pêcheurs (recommandation 42) devraient pouvoir entrer rapidement en application, car seules des modifications de règlements sont nécessaires. Par exemple, la proposition visant à inclure dans le régime les pêcheurs dont la saison normale d'activité est l'hiver, devrait entrer en vigueur pour la saison de pêche de l'hiver 1983.

Les recommandations 40 et 41 concernant les primes de production et le plan de stabilisation des revenus nécessiteront de longues recherches, une collecte intensive de données et des consultations en profondeur avec les pêcheurs. Les producteurs seront eux aussi directement concernés. Des progrès devront être réalisés sur ces deux questions comme préalable à la recommandation 43 qui laisse entendre que ces mesures pourraient remplacer le régime d'assurance-chômage des pêcheurs en 1988.

La marche à suivre que recommande le Groupe d'étude pour résorber la grave surcapacité de la flotte de senneurs à hareng constitue une innovation d'envergure. Elle réclame l'attribution immédiate de quotas par navire transférables et l'instauration d'un programme de rachat des permis financé par une taxe prélevée sur les arrivages intérieurs et sur les ventes en mer. Étant donné le caractère particulièrement embrouillé du problème de la pêche à la senne, le Groupe d'étude demande instamment que ses recommandations soient examinées de toute urgence, mais en profondeur, avec tous les intéressés avant la mise en œuvre d'une politique. Il est important que la question soit résolue et qu'une direction claire soit fixée, de préférence avant le début de la saison de pêche 1983 dans la baie de Fundy.

Conséquences en matière de coûts

Conscient que bien des études antérieures n'ont donné aucun résultat du fait qu'on ne s'était pas suffisamment préoccupé de leur mise en œuvre, le Groupe d'étude a examiné attentivement cet aspect de la question.

Nous avons fait le calcul des ressources financières supplémentaires que le gouvernement fédéral devra libérer pour appliquer nos recommandations de 1983 à 1987.

Les estimations de coûts sont de deux sortes, celles qui concernent les coûts annuels de fonctionnement occasionnés au gouvernement, tels que les salaires et les paiements réguliers au titre des programmes, et celles qui se rattachent aux dépenses de capital et aux subventions et contributions diverses.

Pour le gouvernement fédéral, le coût supplémentaire des actions que nous recommandons sera d'environ 25 millions de dollars par an, et entraînera la création d'environ 190 nouveaux emplois dans la fonction publique. Ceux-ci seront associés, dans leur majorité, à la prise en charge de la gestion des pêches au Québec et au programme de tri des produits à quai et de classement des produits finis.

On trouvera au tableau 22.1 un projet de barème des dépenses de capital et des subventions. Sur cinq ans, le total des dépenses sera de 78 millions de dollars environ (en comptant une provision pour inflation). Environ 80 % des dépenses engagées en vertu

Tableau 22.1

Capitaux et subventions nécessaires
(chiffres approximatifs en milliers de dollars par année budgétaire)

Recom.	Poste	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	Total
9	Gestion des pêches du Québec	1 000	—	—	—	—	1 000
15	Financement de l'Office canadien du poisson salé	15 000	—	—	—	—	15 000
16	Tri à quai et classement des produits finis	300	—	—	—	—	300
18	Installations de fabrication de glace	3 000	3 200	2 300	1 260	1 360	11 120
20	Sensibilisation à la qualité	100	105	110	116	122	553
24	Études à frais partagés sur le marché portuaire	250	250	—	—	—	500
30	Normes comptables	300	150	50	—	—	500
31	Collecte des données financières, etc.	75	60	65	70	76	346
38	Promotion générique	5 000	8 600	7 000	5 000	2 700	28 300
39	Programme de développement des marchés d'exportation	1 000	3 150	4 400	5 800	6 100	20 450
	Total annuel	26 025	15 515	13 925	12 246	10 358	78 069

du Programme de développement des marchés d'exportation sont potentiellement recouvrables. Par conséquent, les dépenses nettes pourraient être inférieures aux montants indiqués. Les dépenses prévues dans ce tableau ne comprennent pas les fonds que le gouvernement peut être amené à débourser pour contribuer à la restructuration de certaines entreprises de traitement du poisson. Comme nous l'avons expliqué au chapitre 8, cette question est considérée comme devant entraîner une dépense non récurrente et elle faisait encore l'objet de négociations soutenues au moment de l'achèvement du rapport.

23. Le profil futur des pêches de l'Atlantique

Le Groupe d'étude fera rapport (. . .) sur les moyens d'établir et de maintenir des entreprises de pêche viables sur la côte atlantique, en tenant dûment compte du développement économique et social d'ensemble des provinces atlantiques.

Extrait du mandat du Groupe d'étude des pêches de l'Atlantique (8 janvier 1982).

Les recommandations et les objectifs

Dans les chapitres 9 à 21, nous avons présenté des recommandations conçues pour résoudre les grands problèmes dans lesquels se débat l'industrie du poisson de fond et celle du hareng, dans la région atlantique. Dans la présente section, nous allons dire comment ces recommandations permettront d'atteindre les trois objectifs énoncés au chapitre 7. Nous verrons ensuite l'importance d'assurer l'impartialité théorique et pratique tant du contenu des directives proposées pour les pêches que de leur application. Nous commenterons également les changements d'attitudes exigés de tous les intéressés afin de donner toutes les chances de réussite à la mise en œuvre des remaniements que nous proposons pour la politique des pêches de l'Atlantique.

La viabilité économique

Le premier objectif de la politique des pêches, tel que nous l'avons énoncé au chapitre 7, est d'assurer la viabilité économique de l'industrie. Les recommandations du Groupe d'étude la feront progresser de multiples façons vers cet objectif.

Nos recommandations sur la commercialisation (chapitre 17), dans lesquelles nous préconisons la création d'une Commission de commercialisation des pêches de l'Atlantique, contribueront à l'expansion du marché du poisson de fond de l'Atlantique grâce à des efforts accrus de promotion destinés à élargir l'assise commerciale du Canada et à accroître la consommation individuelle des produits de la pêche dans le pays et à l'étranger. Le développement du marché pourrait être obtenu également par un élargissement considérable du Programme de développement des marchés d'exportation et, surtout, par une meilleure planification et coordination des efforts de commercialisation des entreprises canadiennes de traitement du poisson qui vendent à l'étranger.

Les recommandations concernant le tri à quai et le classement des produits finis selon la qualité (chapitre 14), ainsi que le système d'octroi des permis d'exportation, qui facilitera le respect des normes de qualité des produits, ont été conçues pour renforcer les prix des produits canadiens de la pêche sur le marché. Ces recommandations, associées aux précédentes sur la commercialisation, devraient permettre aux producteurs canadiens de vendre leurs produits à des prix leur assurant un bénéfice acceptable.

À elles seules, toutefois, ces améliorations ne garantiront pas la viabilité économique de l'industrie. Il faut, à côté de l'expansion des marchés et du calcul des meilleurs prix possibles, que les entreprises atteignent une efficacité de fonctionnement satisfaisante. Les réductions de coûts dont il est question au chapitre 16 seront encore plus fortes du fait des économies réalisées par l'application des recommandations contenues dans d'autres chapitres du rapport. Par exemple, le rendement de la production de filets augmentera lorsque la qualité du poisson arrivant à l'usine aura été elle-même améliorée. La prolongation de la période de production contribuera à rentabiliser les usines et à améliorer la productivité ouvrière. C'est l'un des buts du programme que nous proposons pour les usines sous-exploitées.

L'amélioration de la gestion des entreprises de traitement et celle de la formation des pêcheurs, des ouvriers d'usine et des cadres intermédiaires devrait accroître l'efficacité de fonctionnement des entreprises et des usines. La restructuration de l'industrie et le contingentement permanent des prises pour les entreprises de pêche hauturière contribueront à réduire le surplus de capitaux investis dans les usines et les navires et à abaisser en même temps les coûts des entreprises.

Enfin, la viabilité économique du secteur de la transformation sera renforcée par le recours aux investisseurs étrangers lorsqu'aucune autre source de capitaux n'aura pu être trouvée. Comme nous le laissons clairement entendre à plusieurs endroits du rapport, il est essentiel pour l'avenir de l'industrie de la pêche hauturière qu'elle puisse compter sur des capitaux frais. Mais elle n'attirera et ne retiendra ces investissements que si elle réalise des bénéfices acceptables.

Le plein emploi

Le deuxième objectif de la politique des pêches est de maximiser l'emploi, sous réserve que les personnes occupées retirent un revenu raisonnable de leur travail dans l'industrie. Le total des personnes occupées, autant dans le secteur de la pêche que dans celui du traitement, atteint déjà un niveau aussi élevé qu'on peut l'escompter pour l'avenir prévisible, mais nombre des personnes actuellement engagées dans l'industrie peuvent s'attendre à travailler plus longtemps et à gagner plus à mesure qu'augmenteront les quantités de poissons récoltées et transformées.

Dans plusieurs des mémoires soumis au Groupe d'étude, ainsi que dans un certain nombre d'autres études récentes sur les pêches de l'Atlantique, il ressort implicitement et explicitement que le nombre des personnes occupées dans l'industrie devrait décroître peu à peu avec le temps.

Par exemple, on trouve ceci dans *Setting a Course*, publication du gouvernement de Terre-Neuve parue en 1978:

> [En 1985] la main-d'œuvre nécessaire dans le secteur de la pêche côtière sera considérablement moins nombreuse qu'aujourd'hui. Cette projection se fonde sur l'hypothèse que les pêcheurs semi-côtiers devraient gagner en moyenne 7 500 dollars par an (en dollars constants de 1977) pour pouvoir retirer de leur investissement et de leurs efforts un revenu raisonnable. Il s'ensuit qu'une intensification des efforts réduirait les gains moyens, de même que la viabilité de ce secteur.

La difficulté consiste à concevoir des politiques qui ne provoqueront pas une chute trop rapide du nombre des personnes occupées dans l'industrie de la pêche, mais qui le feront tomber peu à peu, en contribuant à assurer à ceux qui restent un revenu raisonnable et en donnant suffisamment de temps à ceux qui décident de s'en aller pour trouver d'autres possibilités d'emploi. La fermeture inévitable de certaines usines, dans le cadre de la restructuration des entreprises de transformation du poisson de haute mer, provoquera une baisse du nombre des ouvriers d'usine, et l'instauration d'un système de permis à contingent individuel entraînera, avec le temps, une certaine réduction du nombre des pêcheurs.

Par contre, dans les deux cas, les revenus de ceux qui resteront dans le secteur augmenteront. La prolongation de la durée de la période de production des usines saisonnières (résultat des recommandations du Groupe d'étude concernant l'approvisionnement des usines sous-exploitées) aura une répercussion notable sur les revenus des ouvriers d'usine. Sur un plan plus général, la hausse de 50 % des débarquements de poisson de fond prévue d'ici 1987, signifie que le nombre total d'heures ouvrées dans l'ensemble des usines augmentera notablement. Nous croyons que cette hausse déterminera une remontée de la moyenne annuelle des heures de travail par personne occupée et, partant, de la moyenne annuelle des revenus des ouvriers d'usine.

Les modifications proposées au régime d'assurance-chômage des pêcheurs et l'application d'un système de primes de production contribueront à grossir notablement les revenus des pêcheurs à plein temps en modifiant leurs motivations. Autrement dit, les pêcheurs seront rémunérés pour la durée prolongée de leur saison de pêche et pour la livraison de poisson de meilleure qualité.

En outre, le système de permis à contingent individuel permettra aux pêcheurs d'obtenir un rendement plus économique de leurs bateaux et les libérera en même temps d'une grande partie du poids des réglementations auxquelles ils sont actuellement assujettis. En retour, ils pourront introduire plus de nouveautés techniques dans leurs opérations, ce qui réduira le coût de la pêche. Ces propositions ont pour but d'inciter les pêcheurs à accroître leurs revenus en remplaçant leurs bateaux par de plus gros ou de plus petits, dont la productivité et la rentabilité sont meilleures. Comme les ouvriers d'usine, les pêcheurs profiteront eux aussi de l'accroissement continu des prises, à condition que leur nombre n'augmente pas au point d'annuler les avantages potentiels de la hausse des arrivages moyens de chacun d'eux. Nos recommandations sur les permis à contingent individuel devraient contribuer à réaliser un meilleur équilibre entre le nombre des pêcheurs et les quantités de poisson à pêcher.

Les propositions concernant les pêcheurs eux-mêmes ont pour but d'accroître la valeur des prises et de réduire les coûts, ce qui entraînera une hausse de leurs revenus nets. Il y en aura cependant parmi eux qui prétendront que nos recommandations sont loin d'apporter une solution aux problèmes de revenus que connaissent actuellement les pêcheurs, et plus particulièrement ceux qui touchent les rémunérations les plus basses.

Ceux-là affirmeront qu'en ne proposant pas la création d'un organisme de marché portuaire (semblable à celui que proposait le Syndicat des pêcheurs, des travailleurs de l'alimentation et ouvriers assimilés de Terre-Neuve) — qui, nous le rappelons, entraînerait le soutien du prix du poisson chaque fois que le prix fixé du marché serait inférieur au coût de la pêche, tout comme sont soutenus les prix de certains produits agricoles — le Groupe d'étude n'a rien fait d'autre qu'une nouvelle enquête sur la pêche et les problèmes financiers des producteurs, sans se préoccuper de ceux des pêcheurs.

Nous ne pouvons pas accepter cette critique. Si le Groupe d'étude avait travaillé dans cette optique, il aurait renié en quelque sorte sa position fondamentale, à savoir que le tout premier objectif de la politique des pêches doit être d'assurer la viabilité économique de l'industrie en la dégageant de la servitude engendrée par les subsides permanents du gouvernement. Nous rejetons également cette critique parce qu'il existe déjà un mécanisme, l'Office des prix des produits de la pêche, qui est là pour soutenir les prix payés aux pêcheurs chaque fois que la situation le rend absolument nécessaire. La mise en place d'un nouveau mécanisme est donc inutile et même peu avisée.

En outre, le Groupe d'étude veut souligner que, selon lui, la meilleure solution au problème de revenus des pêcheurs demande une approche double: d'un côté, un plan de stabilisation du revenu brut permettant d'aplanir les hauts et bas des revenus bruts des pêcheurs sur une période de cinq ans; de l'autre, un système de primes de production qui constituerait un supplément de revenu en cas d'amélioration de la qualité des prises (grâce à l'utilisation d'engins plus appropriés et à la manutention attentive du poisson en mer) et en cas d'effort de pêche en basse saison. Lorsque ces programmes entreront en application, ils auront des répercussions notables sur les revenus de tous les pêcheurs. Mais ils seront plus difficiles à mettre en œuvre si l'on introduit d'abord un programme de soutien des prix.

On critiquera également le fait que les propositions de restructuration du secteur de traitement de la pêche hauturière, dont nous espérons l'annonce au moment où le rapport sera rendu public, favoriseront nettement les producteurs par rapport aux pêcheurs en matière d'assistance financière (d'aucuns parleront de «cautionnement», en dépit du fait que certains des actionnaires actuels ne participeront peut-être plus aux destinées de l'industrie restructurée). Ce point de vue où les uns sont contre les autres est typique des attitudes qui ont envahi l'industrie des pêches, mais il n'est nullement justifié. Compte tenu de nos deux premiers objectifs, le sauvetage de l'industrie de la pêche hauturière, ainsi que des emplois des ouvriers d'usine, des équipages des chalutiers et des pêcheurs qui s'y rattachent, nous paraît incontestablement d'une importance fondamentale. Par ailleurs, et c'est un fait que, trop souvent, certains porte-parole des organisations de pêcheurs ne veulent pas voir, il est évident que les pêcheurs côtiers ainsi que tous les travailleurs directs du secteur de la transformation, bénéficieront du renforcement de ce dernier secteur.

Le Groupe d'étude croit qu'en dernier ressort, la meilleure garantie d'amélioration des revenus des pêcheurs et des ouvriers d'usine réside dans la recherche d'une plus grande viabilité économique de l'industrie, dans laquelle tous les partenaires jouiront d'une position de négociation acceptable et équilibrée. Presque toutes les recommandations du rapport visent à restaurer la santé économique de l'industrie tout entière, ce qui améliorera par contre coup la situation des pêcheurs, des ouvriers et des investisseurs.

Maximiser la participation canadienne

La canadianisation de l'industrie des pêches de l'Atlantique, notre troisième objectif, ne sera réalisée que dans la mesure où l'industrie parviendra à attirer de nouveaux investisseurs canadiens, du secteur privé ou du secteur public, et où les pouvoirs publics résisteront à la tentation de troquer des contingents de pêche dans la zone canadienne des 200 milles contre l'accès à des marchés étrangers.

Le contingent de morue du nord réservé aux usines à court de matière première offre une occasion importante de poursuivre l'expansion de la flotte canadienne de chalutiers congélateurs qui pourrait alors servir à exploiter des espèces sous-utilisées telles que le calmar.

La canadianisation dépendra en outre des solutions pratiques qui seront trouvées pour remplacer le recours aux navires étrangers comme débouchés pour les ventes en mer et à quai. Enfin, elle ne se fera que si les prix plus élevés offerts par les marchés étrangers ne servent pas de seul prétexte pour autoriser les ventes à quai.

En bref, si nos recommandations sont suivies d'effet, le profil de l'industrie sera le suivant:

- L'industrie de la pêche hauturière comptera moins d'usines de traitement du poisson.
- Le secteur du traitement de la pêche côtière comptera toujours un grand nombre de petites entreprises individuelles (généralement exploitées par leur propriétaire), mais, avec le temps, elles seront sans doute moins nombreuses qu'aujourd'hui. Les activités de commercialisation de ce secteur seront mieux coordonnées, et cette coordination sera réalisée par des efforts volontaires plus que par des actions obligatoires. Plusieurs des grandes entreprises sous-exploitées fonctionneront presque toute l'année, grâce à l'accès qu'elles auront aux arrivages de poisson de haute mer durant l'hiver.
- Le secteur de la pêche sera doté d'un nouveau mécanisme permettant une sorte de marché des quotas en conséquence de l'introduction d'un système de permis à contingent individuel qui motivera les pêcheurs à récolter leur contingent de la façon

la plus rentable possible. Leurs revenus s'élèveront par suite de la mise en œuvre des modifications proposées au programme d'assurance-chômage, de l'introduction d'un plan de primes de production et d'un plan de stabilisation des revenus bruts, et de l'augmentation des arrivages de poisson de fond.

- L'industrie, dans son ensemble, sera moins saisonnière, mieux gérée qu'à l'heure actuelle, moins assujettie aux réglementations, notamment sur le plan technologique, et par conséquent plus apte à faire des bénéfices.
- Le poisson sera de meilleure qualité parce qu'il aura été manutentionné avec plus de soins depuis le moment de la pêche jusqu'à celui de la vente, après transformation. Cette amélioration, associée aux initiatives de commercialisation prévues, entraînera une hausse des prix, l'élargissement des débouchés et l'abaissement des coûts des usines de traitement du poisson.
- Le rôle du gouvernement dans le secteur de la transformation s'accroîtra de manière sélective, par le biais du rôle plus étendu de l'Office canadien du poisson salé et, si nécessaire, par sa participation financière dans le secteur de la transformation du poisson de haute mer.

Un objectif: l'équité

Il ne devrait pas être nécessaire de préciser que la politique proposée par les pouvoirs publics doit être équitable et considérée comme telle par ceux à qui elle s'applique. Mais le fait est que le degré de méfiance, et même d'animosité, qui existe chez les pêcheurs, les producteurs, les pouvoirs publics provinciaux et fédéraux, est tel qu'il est presque impossible de persuader les partenaires de l'équité de *n'importe quelle* décision gouvernementale. Dans un tel climat, il sera presque impossible de trouver chez *tous* les partenaires du secteur de la pêche le degré de coopération nécessaire à la mise en œuvre de nos recommandations.

Avant d'examiner la façon de faire évoluer ce climat, nous voulons faire bien comprendre que les accusations d'injustice ne sont pas dirigées contre le gouvernement fédéral seulement. Il semble y avoir dans l'industrie de la pêche une multitude de personnes et d'organismes qui passent le plus clair de leur temps à rejeter sur tous les autres la responsabilité des problèmes que ce secteur connaît sans en accepter aucune eux-mêmes.

Dans leurs mémoires au Groupe d'étude, par exemple, les organisations de producteurs ont souligné à maintes reprises la nécessité d'améliorer la qualité, tout en s'opposant, dans l'ensemble, à la solution des permis d'exportation et encore plus fortement à l'étiquetage des produits finis. Cette façon de voir signifie que la question de la qualité est du ressort des pêcheurs et non des producteurs, alors qu'en réalité, les données réunies par le Groupe d'étude montrent, dans le cas d'un lot de blocs de morue fournis à un grand acheteur américain, que 40 % de ces blocs ont été rejetés parce qu'ils contenaient des arêtes. Il est bien difficile d'en rejeter la faute sur les pêcheurs.

Dans un autre cas, des porte-parole du gouvernement fédéral ont accusé les politiques provinciales d'octroi des permis et des prêts à faible taux d'intérêt, ainsi que les producteurs «gourmands» et les banques qui prêtent de l'argent de façon inconsidérée, d'être à l'origine de l'excès de capacité dans le secteur de la transformation, accusation qui, tout en étant partiellement vraie, ne tient pas compte du rôle joué par le gouvernement fédéral lui-même dans le financement d'un grand nombre de ces usines.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral paraît lui aussi se méfier énormément du secteur de la transformation, et en particulier des propriétaires des grandes entreprises de traitement de la pêche hauturière, et semble croire qu'ils sont en grande partie

responsables de leurs problèmes financiers actuels. Les producteurs, eux, ont une opinion exactement inverse: ils se défient du gouvernement fédéral et le rendent responsable d'un grand nombre de leurs problèmes actuels.

Les gouvernements provinciaux déclarent que la surcapacité du secteur de la transformation est le résultat des politiques fédérales en matière de récolte, et notamment de celle qui concerne le total des prises autorisées. Ils estiment en outre, maintenant que les usines sont construites, qu'il incombe au gouvernement fédéral de voir à ce qu'elles reçoivent assez de matière première pour assurer leur viabilité économique. Si tel n'était pas le cas, prétendent les provinces, c'est à elles que doit revenir la compétence en matière de récolte, comme si, par magie en quelque sorte, cela suffirait à susciter assez de matière première pour alimenter toutes les usines auxquelles elles ont délivré un permis.

Pendant ce temps, les pêcheurs sont nombreux à croire que ni le gouvernement fédéral ni les provinces ne saisissent leur point de vue et n'y réagissent de façon satisfaisante. Ils perçoivent les gouvernements comme étant lointains et ne comprenant pas vraiment leur vie très difficile en mer. Ils pensent que les conseillers auprès des entreprises, bien au fait du langage et du style des bureaucrates, ont une influence exagérée sur la politique et la réglementation. Les pêcheurs ont l'impression que la partie la plus mauvaise d'une nouvelle politique, quelle qu'elle soit, retombe toujours sur eux, même lorsqu'elle a été conçue spécialement pour leur venir en aide.

Vu ce climat plein d'acrimonie, le Groupe d'étude a compris que pour pouvoir atteindre les trois objectifs de sa politique, ses recommandations devraient également atteindre deux buts supplémentaires: premièrement, elles doivent répartir la responsabilité du changement de façon aussi égale que possible entre tous les partenaires du secteur; et deuxièmement, elles doivent proposer des processus décisionnels que tout le monde, dans l'industrie, pourra estimer équitables.

C'est en ayant le premier de ces buts à l'esprit que le Groupe d'étude a recommandé, par exemple, aussi bien le tri des produits à quai, qui touche principalement les pêcheurs, que le classement des produits finis, qui touche les producteurs. Il a également recommandé que les ventes en mer et les ventes à quai soient assorties de restrictions rigoureuses, ce qui, là encore, maintient des exigences équilibrées entre les deux secteurs.

C'est pour atteindre le second but que nous avons recommandé la création d'un organe quasi judiciaire, chargé de superviser le processus de transfert des permis, de délivrer les permis et d'accorder des contingents plus élevés lorsque le gérant de la ressource, le ministère des Pêches et Océans, décidera qu'une telle augmentation se justifie sur le plan biologique comme sur le plan économique. Cela devrait contribuer beaucoup à ôter son caractère politique au processus de contingentement.

La création proposée d'un organisme de commercialisation devrait également permettre de lever en partie la méfiance qui règne entre les pêcheurs, les pouvoirs publics et les producteurs au sujet de la mise en marché. Lorsqu'ils disposeront d'informations communes sur le marché, leur méfiance et leur manque d'information à l'égard de la commercialisation disparaîtront en grande partie. Les gens feront, nous l'espérons, des commentaires plus réalistes sur ce problème s'ils disposent d'une information adéquate sur le sujet.

Plusieurs autres propositions amélioreraient également la façon dont les intéressés perçoivent l'équité des décisions du gouvernement, en réduisant le nombre des règlements en vigueur dans l'industrie et donc, l'arbitraire apparent des règles auxquelles les pêcheurs sont soumis dans leur activité. Par exemple, le système de permis à contingent individuel réduirait de beaucoup le nombre des règlements techniques qui

sont actuellement nécessaires. Le changement que nous recommandons au sujet de la fixation de contingents d'entreprises pour une période prolongée vise aussi à assurer l'équité des décisions prises par les pouvoirs publics en supprimant partiellement le côté ponctuel apparent du système actuel des contingents.

Il est de la plus haute importance que la politique des pêches soit moins assujettie aux décisions ponctuelles qu'elle semble l'être actuellement. Les pêcheurs, tout comme les producteurs, ont besoin d'une politique stable qui leur assure une base de planification satisfaisante. S'ils n'ont pas plus de certitude sur ce que sont, ou seront, les grandes orientations des pêches, il est presque sûr que les investissements dont elles ont besoin ne verront jamais le jour.

Un fait tout aussi important, sinon plus encore, est l'injustice apparente, sinon réelle, créée par de brusques remaniements de la politique et par les décisions ponctuelles des pouvoirs publics. Il est incontestable que ce facteur a fortement contribué à développer le climat qui envahit maintenant toute l'industrie.

Ce problème peut être résolu en grande partie si l'on présente aux destinataires d'une décision politique, les raisons de cette décision, en leur expliquant pourquoi la politique résoudra le problème et, si possible, comment ce changement préservera leurs intérêts, et si l'on améliore en outre les services consultatifs du ministère des Pêches et Océans. La seule manière efficace de faire accepter une politique à ceux qu'elle concerne est de leur présenter des raisons valables pour les convaincre de son bien-fondé et les impliquer dans sa formulation.

Toutes les mesures que nous venons de décrire permettront d'atténuer la méfiance qui règne entre les différents partenaires de l'industrie. Mais si grands que soient les efforts du gouvernement pour faire preuve de mesure et d'équité dans sa démarche, il n'arrivera à rien si les pêcheurs et les producteurs sont décidés à continuer de l'accuser de parti-pris ou s'ils ne cessent pas de rejeter sur lui la responsabilité de trouver une solution à des problèmes, tels que celui de la qualité, qu'ils devraient résoudre par eux-mêmes.

Pour que s'améliore le climat de coopération et de confiance dans l'industrie, il faudra que les organisations de producteurs et de pêcheurs soient dirigées par des hommes forts, mais aussi que tous les partenaires de l'industrie, y compris le gouvernement, changent d'attitude. Cette recommandation sera probablement la plus difficile à appliquer avec succès.

Conclusion

Comme nous l'avons expliqué tout au long du rapport, les problèmes dans lesquels se débat l'industrie des pêches de l'Atlantique depuis longtemps ont des origines très diverses, dont les plus remarquables sont le caractère de propriété commune et la saisonnalité de la pêche, le fait que la qualité des produits a quelquefois été insatisfaisante et la commercialisation, insuffisante, enfin le fait que la gestion des usines et des entreprises a besoin d'être améliorée. En plus de ces problèmes, la crise qu'a traversée l'industrie des pêches de l'Atlantique en 1982 a trois causes précises. Par ordre d'importance ce sont:

1. l'optimisme qui a suivi l'extension de l'aire de compétence des pêches en 1977, conduisant les pêcheurs et les producteurs à se lancer dans une sur-expansion financière, c'est-à-dire, principalement, à sur-capitaliser, encouragés et soutenus en cela par les deux paliers de gouvernement, avec des conséquences que les revers de l'économie dans son ensemble ont nettement aggravées;

2. la résistance au changement et à l'adaptation, qui a suivi l'instauration de la zone de 200 milles, d'une industrie fixée dans ses traditions et qui fait au moins autant partie de la culture de la région atlantique qu'elle constitue un commerce;

3. la politique pratiquée actuellement dans le secteur de la pêche, que ce soit par les pouvoirs publics fédéraux et provinciaux ou par l'industrie elle-même, qui paralyse l'évolution, protège les moins productifs, prend parti pour un camp ou un autre et se bat pour défendre son terrain.

Les recommandations du présent rapport visent avant tout à apporter une solution au premier et, dans une mesure nettement moindre, au troisième de ces problèmes. Le deuxième n'est pas l'un de ceux qu'un remaniement de la politique officielle suffit à résoudre. Et pourtant, c'est peut-être cet obstacle qu'il importe au plus haut point de surmonter, si nous voulons que nos recommandations soient appliquées avec succès.

Cet obstacle ne sera vaincu que si les dirigeants des organisations de pêcheurs et de producteurs sont disposés à participer véritablement à notre effort. Sinon, dans quelques années, une nouvelle crise financière frappera l'industrie, un autre groupe de travail ou une autre commission royale seront constitués pour tenter de trouver une solution à long terme au problème, et le cycle de ces cent dernières années redémarrera de plus belle.

Par contre, si ces dirigeants sont prêts à participer à la mise en œuvre des nouvelles orientations et à rendre le changement possible, le Groupe d'étude croit qu'à cet égard, son rapport lui fournira un plan de navigation efficace pour faire voguer le navire des pêches de l'Atlantique au milieu des tempêtes qu'il traverse actuellement.

Annexes

Annexe 1 — Mandat

1. Le Groupe d'étude se mettra à l'œuvre sans délai et il fera rapport périodiquement au Comité spécial de ministres chargé des pêches de l'Atlantique.

2. Le Groupe d'étude enquêtera et fera rapport sur l'état actuel et les perspectives d'avenir des pêches du littoral de l'Atlantique ainsi que, sans préjudice de ce qui précède, sur les points suivants:

   a) la structure de l'industrie et des sociétés, particulièrement en ce qui concerne:

      - la capacité des flottes et des installations de transformation
      - la commercialisation
      - la gestion
      - l'exploitation des ressources halieutiques
      - le stock et la qualité des produits
      - les dispositions financières
      - les aspects saisonniers de la pêche
      - les profits de l'industrie et des sociétés et leur répartition

   b) les lignes de conduite et règlements publics, particulièrement en ce qui concerne:

      - les lignes de conduite et règlements fédéraux, notamment en ce qui a trait aux contingents
      - l'interaction ou le chevauchement fédéraux-provinciaux

   c) le contexte social des pêches de l'Atlantique, particulièrement en ce qui concerne:

      - leurs effets directs et indirects sur l'emploi
      - le niveau, la protection et la stabilisation du revenu des pêcheurs côtiers et hauturiers
      - le maintien des collectivités

3. Le Groupe d'étude fera rapport au Comité spécial de ministres sur les moyens d'établir et de maintenir des entreprises de pêche viables sur la côte atlantique, en tenant dûment compte du développement économique et social d'ensemble des provinces atlantiques. À cette fin, le Groupe d'étude présentera des plans s'accompagnant des données d'ordre financier et organisationnel correspondantes, particulièrement en ce qui concerne:

   a) les divers modèles de structure de l'industrie de la pêche, exploitation, transformation et commercialisation comprises;

   b) les degrés comparatifs de participation du secteur privé et du secteur public (gouvernements fédéral ou provinciaux);

   c) les lignes de conduite, règlements et activités du gouvernement fédéral;

   d) les relations fédérales-provinciales et extérieures;

   e) les autres sources d'emplois.

Annexe 2 — Glossaire

Bloc: Plaque de filets de poisson congelés pesant 16 livres et mesurant 2,5 pouces d'épaisseur sur 10 pouces de largeur et 19 pouces de longueur. Les filets sont emballés dans des contenants de métal aux dimensions de la plaque et congelés dans des congélateurs dits à plaques. On les met ensuite dans des boîtes et on les garde dans des entrepôts frigorifiques. Les blocs sont découpés, au moyen de scies à ruban, en bâtonnets, ou en portions adoptant d'autres formes, qu'on fait souvent frire dans de la pâte puis recongeler pour la vente au détail. (anglais: *block*)

Boston Blue Sheet: Rapport du gouvernement américain sur les prix du poisson sur le marché de Boston. Les données sont recueillies par une enquête téléphonique et le rapport est imprimé sur du papier bleu, d'où son nom.

Chalutier congélateur: Navire de pêche capable de congeler les prises à son bord, conçu par des Européens pour rendre possible le chalutage à grande distance sans salage. Le poisson est étêté et éviscéré, puis congelé par grands blocs; il sera dégelé à terre et fileté. Actuellement, il n'y a qu'un chalutier congélateur qui pêche le poisson de fond sur la côte est du Canada. (*freezer trawler*)

Chalutier de pêche fraîche: Navire de pêche hauturière qui conserve le poisson en mer jusqu'à deux semaines, en le maintenant dans la glace. (*wetfish trawler*)

Chalutier-usine: Navire qui s'apparente au chalutier congélateur (voir ci-dessus) mais traite ses prises en mer (filetage, par exemple) et les congèle dans la forme où elles seront vendues. C'est une véritable usine de traitement flottante. (*factory trawler*)

Déchets de poisson: Parties non comestibles (viscères, sang, tête, queue, arêtes, peau) enlevées lors du parage et du traitement du poisson. Souvent, on broie et on fait cuire les déchets, après en avoir séparé l'huile, puis on vend la farine de poisson et l'huile ainsi obtenues pour des usages agricoles et industriels. (*offal*)

Espèce pélagique: Poisson qui vit près de la surface, habituellement en grands bancs. Les principales espèces pélagiques canadiennes sont le hareng, le maquereau et le capelan. (*pelagic species*)

Filet maillant: Long filet rectangulaire, d'ordinaire ancré près du fond, dans lequel le poisson se prend par les ouïes. Il faut s'occuper du filet fréquemment, sinon le poisson meurt et la qualité en souffre. Si le filet se détache de la bouée qui le soutient, il peut continuer indéfiniment à capturer des poissons; c'est ce qu'on appelle la pêche par «filet fantôme». (*gillnet*)

Highliners: Pêcheurs les plus prospères, reconnus aussi comme les plus habiles. Pour les besoins de l'analyse, le Groupe d'étude considère comme «highliners» une fraction des pêcheurs dont les revenus sont les plus élevés: les 10 pour cent qui occupent le haut de l'échelle.

Morue du nord: Nom vernaculaire désignant la population de morue qu'on trouve de la moitié nord du Grand Banc jusqu'au banc de l'inlet Hamilton au large du Labrador (zones OPANO 2J, 3KL). C'est, de loin, le plus grand stock de poissons de la côte est du Canada et peut-être même la population de morues la plus considérable du monde entier. Le total des prises admissibles pour 1982 est de 230 000 t et on projette de le porter à au moins 400 000 t en 1987. En 1968, les flottilles de pêche étran-

gères ont capturé plus de 800 000 t de morue du nord, récolte de beaucoup supérieure à ce que peut permettre le stock. (*northern cod*)

Palangre: Ligne à hameçons appâtés, ancrée au fond de l'océan et relevée à intervalles par un navire appelé palangrier. (À Terre-Neuve, on désigne d'habitude par palangrier un navire de moins de 65 pieds qui emploie des filets maillants. Pour la palangre, les Terre-Neuviens parlent de pêche à l'hameçon appâté.) La palangre consomme peu d'énergie et capture de gros poissons de haute qualité, mais les prises peuvent n'être pas nombreuses. (*longline*)

Pêcheurs à temps plein, à temps partiel et professionnels: Quiconque veut pratiquer la pêche commerciale doit acheter un permis personnel de pêche du ministère des Pêches et Océans. Des permis à plein temps sont délivrés aux pêcheurs qui exercent leur activité pendant toute la saison que dure la pêche dans leur région ou pendant sa plus grande partie. Ceux qui pêchent durant de plus courtes périodes ont droit à un permis de pêche à temps partiel. Par pêcheur professionnel, le Groupe d'étude entend tout pêcheur qui exerce réellement son droit de pêche, au cours d'une année quelconque, à un niveau comparable à celui du pêcheur à plein temps. (Selon cette définition, environ 25 % des pêcheurs à temps partiel sont des pêcheurs professionnels.) (*full-time, part-time and bona-fide fishermen*)

Petite entreprise: Par «petite entreprise de pêche», nous entendons l'ensemble des sommes investies par un pêcheur pour exercer son métier: navires, équipement, installations portuaires, fonds de roulement. (*enterprise*)

Poids brut: Expression employée de façon plutôt impropre dans l'industrie pour désigner le poids du poisson acheté d'un navire de pêche. S'il s'agit de morue, le poisson sera, d'ordinaire, éviscéré et non étêté. Si c'est du filet, il n'aura probablement que la queue enlevée. Quand il s'agit de sébaste, de hareng ou de maquereau, le poids brut est le poids vif du poisson non éviscéré. Les statistiques de pêche peuvent aussi utiliser l'expression poids brut. Dans ce cas, il s'agit toujours du poids vif du poisson, jamais du poids après éviscération. À cause de son ambiguïté, l'expression poids brut prête souvent à confusion. (*round weight*)

Poisson de fond: Terme collectif désignant les espèces qui vivent près du fond de l'océan. Les principales sont la morue, l'aiglefin, le sébaste, la goberge, le turbot et diverses espèces de poissons plats (flet, sole, etc.). (*groundfish*)

Poisson salé: Poisson traité au sel. Selon la quantité d'eau qu'il contient encore après traitement, le poisson est dit «en vert» ou «séché». (*saltfish*)

Prises accessoires: Prises d'autres espèces lors de la pêche d'une espèce en particulier. Les prises accessoires sont limitées par voie de règlement pour protéger les espèces concernées. Par exemple, sur le plateau continental de Scotian, une fois que tout le quota d'aiglefin est capturé, cette espèce ne doit pas compter pour plus de 10 % dans le total des prises des navires qui pêchent la morue. (*by-catch*)

Rendement: Habituellement, rapport du poids du produit fini au poids brut de la matière première achetée par l'usine. Le rendement des filets de morues éviscérées et non étêtées est de 33 à 42 %. Le rendement est l'un des facteurs les plus cruciaux de l'industrie de la pêche. Par exemple, si la morue est achetée au pêcheur 0,26 $ la livre et que le rendement du filet, peu élevé, est de 33 %, le coût réel de la matière brute (en ne tenant pas compte de la valeur résiduelle, peu importante, du squelette et de la chair hachée) sera de 0,788 $ la livre. Un rendement élevé (42 %, disons)

établit le coût à 0,619 $ la livre, une différence de 0,169 $. Il exige une matière première de haute qualité et une main-d'œuvre habile. (*yield*)

Saignée et éviscération: Fait partie de la manutention du poisson à bord. On saigne le poisson (par une incision sous la tête) pendant qu'il est encore vivant pour éviter les ecchymoses, puis on l'éviscère, c'est-à-dire qu'on l'éventre pour lui enlever l'estomac et les autres viscères, de manière à retarder sa décomposition. On le lave ensuite et on le met au froid, de préférence dans des boîtes. (*bleeding and gutting*)

Senne: Filet remorqué en demi-cercle pour capturer un banc de poisson. Utilisé surtout pour le hareng, le maquereau et le capelan. Le bateau qui pêche au moyen de ce filet est appelé senneur. (*seine*)

Stock: Désigne une population de poissons d'une même espèce qui se rassemble ou migre dans une région donnée. Ainsi, chaque espèce peut compter plusieurs stocks. La population des différents stocks est génétiquement distincte, bien que ceux-ci appartiennent à la même espèce. Comme il ne se produit pas de croisement entre les stocks, la gestion de chacun peut se faire indépendamment des autres.

Stockfish: Poisson traité par séchage seulement. (*stockfish*)

Tonne (métrique): Mille kilogrammes (2 204 lb). Unité standard de poids pour les statistiques de pêche. Abrégé: t. (*metric ton*)

Total des prises autorisées (TPA): Des biologistes fixent, tous les ans, un nombre total de prises autorisées pour chaque stock, selon des critères de gestion destinés à maintenir stable la taille de la population de poisson et à la reconstituer lorsqu'elle a trop diminué. (*total allowable catch*)

Tragédie de la propriété commune: *Tragedy of the Commons* était, à l'origine, le titre d'un article de G. Hardin paru dans un numéro de 1968 de *Science*. Le sujet de l'article était les communaux. L'expression désigne ici les conséquences néfastes qu'entraîne, pour l'ensemble des ressources halieutiques, la concurrence, «normale» dans les circonstances, à laquelle se livrent les pêcheurs pour s'emparer de la plus grosse part de cette propriété commune qu'est le poisson. Voir le chapitre 10.

Trappe: Nom donné à divers dispositifs servant à capturer vivant le poisson, après quoi on le retire de l'eau au moyen d'épuisettes. La trappe à morue est le principal engin traditionnel sur la côte est de Terre-Neuve. On capture, par ce moyen, de grandes quantités de poisson, mais seulement pendant quelques semaines, au milieu de l'été, lorsque la morue prend la direction des côtes à la poursuite de sa proie, le capelan. Le poisson de trappe a tendance à être petit et la qualité des prises souffre gravement d'une combinaison de facteurs (volumes quotidiens élevés, température chaude, certaines caractéristiques physiologiques de la morue). (*trap*)

*Zones de l'*OPANO: Les eaux au large de la côte est du Canada ont été divisées par la Commission internationale des pêches de l'Atlantique nord-ouest (CIPAN) en zones portant un code alphanumérique. Par exemple, la côte ouest de Terre-Neuve touche à la zone 4R, l'est de Terre-Neuve et le sud du Labrador sont voisins des zones 2J, 3K et 3L. Les stocks et les quotas de poisson sont déterminés par rapport à ces zones. À la suite de l'extension de la zone de pêche, la CIPAN a été remplacée par l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest (OPANO). (NAFO *Areas*)

Sigles

ACEP	Association canadienne des exportateurs de poisson
AEIÉ	Agence d'examen de l'investissement étranger
CCSPCA	Comité consultatif scientifique des pêches du Canada dans l'Atlantique
CIPAN	Commission internationale des pêches de l'Atlantique nord-ouest
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FVGA	Frais de vente, frais généraux et administratifs
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
LSDV	Loi sur les subventions au développement régional
MEÉR	Ministère de l'Expansion économique régionale
MPO	Ministère des Pêches et Océans
OCPS	Office canadien du poisson salé
OPANO	Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest
OPPP	Office des prix des produits de la pêche
PDME	Programme de développement des marchés d'exportation
RGÉ	Région déterminée par le Groupe d'étude
RMC	Rendement maximum constant
SPTAOATN	Syndicat des pêcheurs, des travailleurs de l'alimentation et ouvriers assimilés de Terre-Neuve
TPA	Total des prises autorisées

Annexe 3 — Mémoires présentés au Groupe d'étude

Allen Abbott, Chance Harbour, Nouveau-Brunswick

Aquaculture Association of Nova Scotia

Associated Freezers of Canada Limited, Dartmouth, Nouvelle-Écosse

Association canadienne d'exportation, Ottawa, Ontario

Association coopérative des pêcheurs de l'île limitée, Lameque, Nouveau-Brunswick

Association des capitaines propriétaires de bateaux de 45 pieds et plus de la Gaspésie, Gaspé, Québec

Association des empaqueteurs de poisson du Nouveau-Brunswick, Moncton, Nouveau-Brunswick

Association des pêcheurs côtiers de la Moyenne Côte Nord, Rivière-au-Tonnerre, Québec

Association des pêcheurs de la Basse Côte Nord, Lourdes-de-Blanc-Sablon, Québec

Association inuit du Labrador, Nain, Labrador

Atlantic Herring Fishermen's Marketing Co-operative Ltd., Yarmouth, Nouvelle-Écosse

David Boyde, Durrell, Terre-Neuve

Burin Peninsula Fisheries Improvement Committee, Burin Peninsula, Terre-Neuve

Ronald W. Burton, Halifax, Nouvelle-Écosse

Coline Campbell, M.P., South West Nova, Nouvelle-Écosse

Chambre de commerce des provinces atlantiques, section du Nouveau-Brunswick, Moncton, Nouveau-Brunswick

Chambre de commerce d'Halifax

Cheticamp Fishermen's Co-op Society Ltd., Cheticamp, Nouvelle-Écosse

Clare Fishermen's Association, Meteghan, Nouvelle-Écosse

Clouston Foods Canada Limited, Lachine, Québec

Winston Combden, Joe Batt's Arm, Terre-Neuve

Combined Fishermen's Committee: Straitview, Noddy Bay, Hay Cove et L'Anse aux Meadows, Terre-Neuve

Connors Bros. Limited, Black's Harbour, Nouveau-Brunswick

Conseil canadien des pêcheries, Ottawa, Ontario

Conseil municipal et conseil communautaire de Burin Peninsula, Marystown, Terre-Neuve

Corporation de développement du Canada, Toronto, Ontario

F. Greig Crockett, Saint-Jean, Terre-Neuve

John C. Crosbie, M.P., St. John's West, Terre-Neuve

Marcel Daneau, Centre québécois de relations internationales, Université Laval, Québec

Claude Darrach, capitaine, Herring Cove, Nouvelle-Écosse

Lawrence Day, Éducation permanente, Université St. Francis Xavier, Sydney, Nouvelle-Écosse (au nom des pêcheurs de Cap-Breton)

Pierre De Bané, M.P., Matane, Québec

Joyce Dobson, Ellershouse, Nouvelle-Écosse

Earle Brothers Fisheries Ltd., Carbonear, Terre-Neuve

Eastern Fishermen's Federation, Halifax, Nouvelle-Écosse

Economic Expansion Commission of the Peninsula Inc., Tracadie, Nouveau-Brunswick

Raymond Elliott St Anthony, Terre-Neuve

Eric King Fisheries Limited, Burnt Islands, Terre-Neuve

Fisheries Association of Newfoundland and Labrador Ltd., Saint-Jean, Terre-Neuve

Fishermen's Association of Crabbs River, Terre-Neuve

Fishermen's Committee, Griquet, Terre-Neuve

Fogo Island Co-Operative Society Ltd., Fogo Island, Terre-Neuve

Fraternité canadienne des cheminots, employés des transports et autres ouvriers, Halifax, Nouvelle-Écosse

Gilesporte Fishermen's Committee, Durrell, Terre-Neuve

Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, ministère des Pêches, Halifax, Nouvelle-Écosse

Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, ministère des Pêches, Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard

Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, ministère des Pêches, Saint-Jean Terre-Neuve

Gouvernement du Nouveau-Brunswick, ministère des Pêches, Fredericton, Nouveau-Brunswick

R. W. Heber, Dartmouth, Nouvelle-Écosse

Bart Higgins and Charlene Liska, Paradise River, Labrador

Eugene Hiscock, M.H.A., Terre-Neuve et Labrador

Eric Horwood, Twillingate, Terre-Neuve

Independent Fish Producers Association of Newfoundland and Labrador, Saint-Jean, Terre-Neuve

Ingonish Harbour Fishermen's Association, Ingonish, Victoria County, Nouvelle-Écosse

J. Anthony Koslow, Université Dalhousie, Halifax, Nouvelle-Écosse

The Lake Group Ltd., Saint-Jean, Terre-Neuve

Edward Levin, Mahone Bay, Nouvelle-Écosse

Lismore Community Concern Committee, Lismore, Nouvelle-Écosse

James McGrath, M.P., St. John's East, Terre-Neuve

Harry Meade, Grand Bank, Terre-Neuve

Municipalité de Fortune, Terre-Neuve

National Sea Products Limited, Halifax, Nouvelle-Écosse

Stephen A. Neary, M.H.A., chef de l'opposition, et Beaton Tulk, M.H.A., Terre-Neuve et Labrador

Newfoundland Boat Builders' Association, Dunville, Terre-Neuve

Newfoundland-Labrador Federation of Co-operatives, Saint-Jean, Terre-Neuve

Newfoundland and Labrador Fishing Industry Advisory Board, Saint-Jean, Terre-Neuve

Nova Scotia Fisheries Advisory Council, Halifax, Nouvelle-Écosse

Nova Scotia Research Foundation, Dartmouth, Nouvelle-Écosse

Ocean Harvesters Limited, Harbour Grace, Terre-Neuve

Office canadien du poisson salé, Saint-Jean, Terre-Neuve

Prince Edward Island Fishermen's Association Ltd., Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard

Prince Edward Island Seafood Processors' Association, Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard

Prince Edward Island in Support of Fishing, Île-du-Prince-Édouard

Joseph Reddigan, Calvert, Terre-Neuve

Restigouche Salmon Net Fishermen's Association, Restigouche, Nouveau-Brunswick

Dave Rooney, M.P., Bonavista-Trinity-Conception, Terre-Neuve

Salt Codfish Processors Association Limited, Saint-Jean, Terre-Neuve

Seafood Producers Association of Nova Scotia, Dartmouth, Nouvelle-Écosse

Peter R. Sinclair, Université Memorial, Saint-Jean, Terre-Neuve

Southside Hills Corporation Limited, Saint-Jean, Terre-Neuve

Southwest Seiners Limited, Pubnico, Yarmouth Co., Nouvelle-Écosse

Southern Shore, Southern Avalon, Carmelita, St. Mary's Bay North et Upper Trinity South Development Associations, Terre-Neuve

Syndicat des pêcheurs des Maritimes, Shediac, Nouveau-Brunswick

Syndicat des pêcheurs, des travailleurs de l'alimentation et ouvriers assimilés de Terre-Neuve, Saint-Jean, Terre-Neuve

Gregory R. Thompson, Dipper Harbour, Nouveau-Brunswick

Torngat Fish Producers Co-Operative Society Ltd., Happy Valley, Labrador

Harold Turner, Glace Bay, Nouvelle-Écosse

United Maritime Fishermen Co-op, Moncton, Nouveau-Brunswick

Voluntary Planning, Fisheries Sector Committee, Halifax, Nouvelle-Écosse

A.T. White, Seal Cove, White Bay, Terre-Neuve

Annexe 4 — Consultations du Groupe d'étude

Date (1982)	*Personnes ou organisations*	*Lieu de la rencontre*
29 janvier	Eastern Fishermen's Federation (EFF)	Halifax (N.-É.)
17 février	Pêcheurs de Cap-Breton (4e séminaire sur le leadership dans les pêches, organisé par l'Éducation permanente de l'Université St. Francis Xavier)	Sydney (N.-É.)
18 février	Gouvernement de Terre-Neuve	Saint-Jean (T.-N.)
18 février	Groupe spécial de représentants des pêcheurs et des producteurs	Saint-Jean
19 février	Syndicat des pêcheurs, des travailleurs de l'alimentation et ouvriers assimilés de Terre-Neuve (SPTAOATN)	Saint-Jean
19 février	Fishery Products Limited	Saint-Jean
24 février	Canso Seafoods Limited	Canso (N.-É.)
26 février	Comité fédéral-provincial des pêches de l'Atlantique (CFPPA)	Ottawa (Ont.)
1er mars	Conseil canadien des pêcheries (CCP)	Ottawa
4 mars	Fisheries Association of Newfoundland and Labrador (FANL)	Saint-Jean (T.-N.)
4 mars	Salt Codfish Processors Association	Saint-Jean
4 mars	Independent Fish Producers Association of Newfoundland and Labrador	Saint-Jean
5 mars	Visite d'une usine de The Lake Group	Grand Bank (T.-N.)
5 mars	Visite d'une usine de The Lake Group	Fortune (T.-N.)
5 mars	Visite d'une usine de National Sea Products	Arnolds Cove (T.-N.)
5 mars	H. B. Nickerson & Sons Ltd.	Halifax (N.-É.)
12 mars	Eastern Fishermen's Federation	Waverley (N.-É.)
12 mars	Conseil canadien des pêcheries	Dartmouth (N.-É.)
18 mars	Fishing Industry Advisory Board	Saint-Jean (T.-N.)
19 mars	The Lake Group Limited	Saint-Jean
19 mars	Fishery Products Limited	Saint-Jean
19 mars	National Sea Products Limited	Saint-Jean
20 mars	Quality Control Seminar	Memramcook (N.-B.)
22 mars	Association des pêcheurs propriétaires des îles de la Madeleine Association des pêcheurs hauturiers non propriétaires	Cap-aux-Meules (Qc)
22 mars	Représentants des producteurs	Cap-aux-Meules
22 mars	Association des empaqueteurs de poisson du Nouveau-Brunswick	Moncton (N.-B.)
22 mars	Syndicat des pêcheurs des Maritimes (SPM)	Moncton
22 mars	United Maritime Fishermen Co-op (UMF)	Moncton
23 mars	Prince Edward Island Fishermen's Association	Charlottetown (Î.-P.-É.)

Date (1982)	*Personnes ou organisations*	*Lieu de la rencontre*
23 mars	Prince Edward Island Seafood Processors' Association	Charlottetown
23 mars	Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard	Charlottetown
23 mars	Atlantic Sea Products Ltd.	Hubbards (N.-É.)
23 mars	C. W. McLeod Fisheries Ltd.	Port Mouton (N.-É.)
23 mars	Continental Seafoods Ltd. Sable Fish Packers Ltd. S. F. D'Eon Ltd.	Shelburne (N.-É.)
24 mars	Wedgeport Marine Products Ltd.	Wedgeport (N.-É.)
24 mars	Pêcheurs utilisant de petites embarcations	Yarmouth (N.-É.)
24 mars	Nova Scotia Fishermen's Association: Dragger Sector Nova Scotia Fishermen's Association: Scallop Sector	Yarmouth (N.-É.)
24 mars	Atlantic Herring Fishermen's Marketing Co-operative Southwest Seiners Ltd. Scotia-Fundy Seiners Association	Yarmouth
24 mars	Producteurs de poisson indépendants, sud-ouest de la Nouvelle-Écosse	Yarmouth
1er avril	Membres de quatre sections locales du SPTAOATN	Carmanville (T.-N.)
1er avril	Membres de la section locale du SPTAOATN	Musgrave Harbour, (T.-N.)
13 avril	National Sea Products Ltd.	Lunenburg (N.-É.)
14 avril	Municipalité de St Anthony (chambre de commerce, délégué du maire, SPTAOATN)	St Anthony (T.-N.)
16 avril	Labrador Fishermen's Union Shrimp Company	L'Anse-au-Clair (Labrador)
19 avril	Shelburne-Queens Longliners' Association	Shelburne (N.-É.)
19 avril	Clare Fishermen's Association	Yarmouth (N.-É.)
19 avril	Argyle Fishermen	Yarmouth
19 avril	C and A Bain Fisheries Ltd.	Yarmouth
20 avril	Islands Inshore Fishermen's Association	Digby (N.-É.)
20 avril	Pêcheurs de Victoria Beach	Digby
21 avril	Fundy North Fishermen's Association	St Andrews (N.-B.)
21 avril	Fundy Weir Fishermen's Association	St Andrews
21 avril	Saint John Commercial Fishermen's Association	St Andrews
21 avril	Southern New Brunswick Fish Draggers Association	St Andrews (N.-B.)
21 avril	Grand Manan Fishermen's Association	St Andrews
22 avril	Prince Edward Island Fishermen's Association	Charlottetown (Î.-P.-É.)
22 avril	Syndicat des pêcheurs des Maritimes, section de l'Île-du-Prince-Édouard	Miminegash (Î.-P.-É.)
22 avril	Women in Support of Fishermen	Miminegash
26 avril	Syndicat des pêcheurs des Maritimes, section locale de Northumberland	Antigonish (N.-É.)
27 avril	New England Fish Exchange	Boston (Mass.)
27 avril	Agra Business Associates	Boston
27 avril	Metropolitan Division, First National Bank	Boston
27 avril	Caribou Fisheries Inc.	Boston

Date (1982)	*Personnes ou organisations*	*Lieu de la rencontre*
27 avril	Cape Breton Island Fishermen's Association	Sydney (N.-É.)
27 avril	Syndicat des pêcheurs des Maritimes, section du Cap-Breton	Sydney
28 avril	Ingonish Harbour Fishermen's Association	Sydney
28 avril	Gorton Corporation	Gloucester (Mass.)
28 avril	Campbell Soup Co.	Camden (New Jersey)
3 mai	Seafood Producers Association of Nova Scotia	Halifax (N.-É.)
4 mai	Coldwater Seafood Corporation, de Rowayton, Connecticut	Halifax
4 mai	Gorton Corporation, de Gloucester, Mass.	Halifax
4 mai	Joint Trawlers (Canada) ltd.	Halifax (N.-É.)
4 mai	Conseil canadien des pêcheries	Halifax
5 mai	Gouvernement de la Nouvelle-Écosse	Halifax
6 mai	Eastern Fishermen's Federation	Halifax
10 mai	Association des pêcheurs de la Basse Côte Nord Association coopérative des pêcheurs côtiers de la Moyenne Côte Nord Association des pêcheurs de la Moyenne Côte Nord Association des pêcheurs d'Aquanish-Natashquan	Sept-Îles (Qc)
10 mai	Pêcheries Fortin Pêcheries Soucy Pêcheries Doris	Sept-Îles
10 mai	Association des capitaines propriétaires de la Gaspésie Association coopérative des pêcheurs hauturiers de la Gaspésie Association des pêcheurs indépendants Association coopérative des pêcheurs côtiers de la Gaspésie Fédération coopérative des pêcheurs unis du Québec Association de l'industrie de la pêche	Gaspé (Qc)
11 mai	Association professionnelle des pêcheurs du Nord-Est (APPNE)	Shippegan (N.-B.)
11 mai	Cinq maires: Jean-Charles Chiasson, Lemeque Jean Chiasson, Shippegan Gérard Laplante, Tracadie Germain Blanchard, Caraquet Beatrice Doiron, Bas-Caraquet	Shippegan
11 mai	Les Seineurs du Golf	Shippegan
12 mai	R. I. Smith Co. Ltd.	Shag Harbour (N.-É.)
12 mai	Comeau's Seafoods Ltd.	Saulnierville (N.-É.)
12 mai	Syndicat canadien de l'industrie des poissons et fruits de mer, et industries connexes	Halifax (N.-É.)
12 mai	Fraternité canadienne des cheminots, employés des transports et autres ouvriers	Halifax
16 mai	Syndicat des pêcheurs, des travailleurs de l'alimentation et ouvriers assimilés de Terre-Neuve	Gander (T.-N.)
20 mai	Comité permanent des pêches et forêts, Chambre des communes	Ottawa (Ont.)

Date (1982)	*Personnes ou organisations*	*Lieu de la rencontre*
25 mai	Ocean Harvesters Ltd.	Harbour Grace (T.-N.)
25 mai	Fishery Products Limited	Saint-Jean (T.-N.)
25 mai	The Lake Group Limited	Saint-Jean
26 mai	Tors Cove Fisheries Ltd.	Tors Cove (T.-N.)
26 mai	Fisheries Association of Newfoundland and Labrador	Saint-Jean (T.-N.)
26 mai	National Sea Products Limited	Saint-Jean
1er juin	Pêcheurs unis du Québec	Montréal (Qc)
2 juin	Michael Best	Port-aux-Basques (T.-N.)
2 juin	Gerald Farrell, maire adjoint, et Ward Skinner, d'Isle-aux-Morts	Port-aux-Basques
2 juin	Freeman Green, Isle-aux-Morts	Port-aux-Basques
2 juin	Sydney Scott, président de la section locale 1252 du SPTAOATN, Isle-aux-Morts	Port-aux-Basques
3 juin	Calvin Mitchell, Southwest Coast Development Association	Port-aux-Basques
3 juin	Al Evans	Port-aux-Basques (T.-N.)
3 Juin	William Seaward	Port-aux-Basques
3 juin	Eric King et Fraser Borden, Eric King Fisheries Ltd.	Port-aux-Basques
9 juin	Southern Shore, Southern Avalon, Carmelita, St. Mary's Bay North et Upper Trinity South Development Associations	Whitbourne (T.N.)
10 juin	Conseil municipal et conseil communautaire, Burin Peninsula Southern Coast District Labour Council Burin Peninsula Fisheries Improvement Committee Fortune Bay Economic Development Association	Marystown (T.-N.)
11 juin	Gouvernement de Terre-Neuve	Ottawa (Ont.)
16 juin	Gouvernement du Nouveau-Brunswick	Halifax (N.-É.)
29 juin	Richard Cashin, SPTAOATN	Ottawa (Ont.)
5 juillet	Eastern Fishermen's Federation	Smiths Cove (N.-É.)
8 juillet	St. Anthony Fisheries Ltd.	St Anthony (T.-N.)
8 juillet	Ron White Seafoods Ltd.	Sandy Cove (T.-N.)
16 juillet	Gouvernement du Québec	Montréal (Qc)
17 juillet	Représentants des producteurs québécois	Montréal
17 juillet	Représentants des pêcheurs québécois	Montréal
18 juillet	Fogo Island Cooperative Society Ltd. Fogo Island Development Association	Seldom (T.-N.)
18 juillet	Maire de St Anthony, chambre de commerce et dirigeants locaux du SPTAOATN	St Anthony (T.-N.)
19 juillet	Fisheries Association of Newfoundland and Labrador Independent Fish Producers' Association of Newfoundland and Labrador Salt Codfish Processors Association	Saint-Jean (T.-N.)
19 juillet	Gouvernement de Terre-Neuve	Saint-Jean

Date (1982)	*Personnes ou organisations*	*Lieu de la rencontre*
19 juillet	Maires et producteurs de Conception Bay North	Harbour Grace (T.-N.)
20 juillet	Syndicat des pêcheurs, des travailleurs de l'alimentation et ouvriers assimilés de Terre-Neuve	Saint-Jean (T.-N.)
21 juillet	Gouvernement du Nouveau-Brunswick	Moncton (N.-B.)
21 juillet	Syndicat des pêcheurs des Maritimes	Moncton
21 juillet	Association des empaqueteurs de poisson du Nouveau-Brunswick Prince Edward Island Seafood Processors' Association	Moncton
21 juillet	Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard	Charlottetown (Î.-P.-É.)
22 juillet	Seafood Producers Association of Nova Scotia	Halifax (N.-É.)
22 juillet	Conseil canadien des pêcheries	Halifax
22 juillet	Gouvernement de la Nouvelle-Écosse	Halifax
23 juillet	Nova Scotia Fisheries Advisory Council	Halifax
23 juillet	Eastern Fishermen's Federation	Halifax
27 juillet	Lismore Community Concern Committee	Merigomish (N.-É.)
29 juillet	Torngat Fish Producers Cooperative Society Ltd	Ottawa (Ont.)
24 août	Atlantic Herring Fishermen's Marketing Co-operative South West Seiners Ltd. Scotia-Fundy Seine Association	Halifax (N.-É.)
19 septembre	Conseil canadien des pêcheries	Halifax (N.-É.)
19 septembre	Syndicat des pêcheurs des Maritimes Syndicat des pêcheurs, des travailleurs de l'alimentation et ouvriers assimilés de Terre-Neuve	Halifax
20 septembre	Eastern Fishermen's Federation Fraternité canadienne des cheminots, employés des transports et autres ouvriers Syndicat canadien de l'industrie des poissons et fruits de mer et industries connexes	Ottawa (Ont.)
20 septembre	Gouvernement du Nouveau-Brunswick Gouvernement de Terre-Neuve Gouvernement de la Nouvelle-Écosse Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard Gouvernement du Québec	Ottawa

Annexe 5 — Documents de travail du Groupe d'étude

Enquête sur les revenus et les dépenses des pêcheurs
(Pour de plus amples renseignements, s'adresser au ministère des Pêches et Océans.)

Secteur de la production

1. «Opportunity? An Analysis of the Problems of the Atlantic Canadian Processing Industry», The NewLantic Group, juillet 1982
2. Objectifs de rendement financier pour l'industrie du traitement du poisson
3. Les emplois fournis par l'industrie de la pêche
4. Le chalutier de pêche fraîche de la côte est: aspects économiques

Commercialisation

1. Prévisions relatives aux marchés et à l'offre
2. Politique commerciale internationale: questions et options
3. a) Structure de l'industrie
   - courants de produits
   - élasticité de la demande
   - structure du marché américain
   - concentration et échelle dans les marchés du poisson de fond

   b) Comportement et rendement de l'industrie
   - rôle et potentiel d'une échelle et d'une concentration plus grandes pour la commercialisation
   - concurrence des prix contreproductive
   - exploitation saisonnière
   - qualité
   - promotion
   - signaux du marché

   c) Conclusions
4. Organisation et stratégie commerciale des pêches de l'Atlantique
   - scénarios de commercialisation jusqu'en 1987
   - étude des concurrents
   - systèmes de commercialisation possibles
   - évaluation des systèmes de commercialisation
   - annexes